

Sobre a mídia que queremos

*Comunicação Pública,
Direitos Humanos & Democracia*

IVAN MORAES FILHO

JULIANO DOMINGUES DA SILVA (org.)

Projeto gráfico (miolo e capa):

Flávio H. S. Santos

Ilustração Capa:

Java Araújo

Revisão:

Juliano Domingues da Silva

Ficha Catalográfica

Sobre a mídia que queremos

*Comunicação Pública,
Direitos Humanos & Democracia*

IVAN MORAES FILHO

JULIANO DOMINGUES DA SILVA (org.)

Venício Lima

César Bolaño

Valério Brittos

Juarez Guimarães

Juliano Domingues da Silva

Ivan Moraes Filho

Martín Becerra

Chalini Barros

Danilo Rothberg

Laurindo Lalo Leal Filho

Elen Gerales

Othon Jambeiro

Fábio Ferreira

Kátia Moraes

Adilson Vaz Cabral Filho

Eula Dantas Taveira Cabral

Ricardo Viula

Fernando Oliveira Paulino

Ana Maria da Conceição Veloso

Fabíola Mendonça de Vasconcelos

Laís Cristine Ferreira

Paulo Victor Melo

Janara Sousa

Olinda, 2016

Centro de Cultura Luiz Freire

Sumário

- 9 APRESENTAÇÃO**
Ivan Moraes Filho
Juliano Domingues

PARTE I **Princípios e diretrizes**

- 15 Liberdade de Expressão, Política e Comunicação**
Venício Lima
Juarez Guimarães
- 23 Democracia e Mídia Plural**
Juliano Domingues da Silva
- 49 O dever e o fazer: o papel do Estado na garantia do direito humano à comunicação**
Ivan Moraes Filho

PARTE II **Panorama Latino-americano**

- 75 Lo público, lo estatal y lo gubernamental. Desafíos de los medios públicos en América Latina**
Martín Becerra

99 **Comunicação Pública nos países do MERCOSUL: panorama e desafios contemporâneos**
Chalini Barros

117 **Democracia Digital e Lei de Acesso a Informações: avanços e insuficiências em países latino-americanos**
Danilo Rothberg

PARTE III

O Brasil como problema

139 **A comunicação pública no Brasil**
Laurindo Lalo Leal Filho

155 **TV pública: uma proposta para a reestruturação da TV de massa no Brasil**
César Bolaño
Valério Brittos

167 **Perspectivas e desafios da regulação da TV Pública no Brasil**
Othon Jambeiro
Fábio Ferreira
Kátia Moraes

189 **Políticas de comunicação comunitária diante de processos de legitimação social por parte de grupos de mídia tradicionais no Brasil**
Adilson Vaz Cabral Filho
Eula Dantas Taveira Cabral

PARTE IV

Diversidade e Transparência

209 A TV de Todos os Santos Está no Ar: o Debate Sobre Diversidade Religiosa na Empresa Brasil de Comunicação

Ricardo Viula

Fernando Oliveira Paulino

235 Mídia, política e religião: quando a bancada da fé usa o rádio e a televisão para violar direitos humanos no Brasil

Ana Maria da Conceição Veloso

Fabíola Mendonça de Vasconcelos

Laís Cristine Ferreira

255 Comunicação Pública e Diversidade Étnico-racial: reflexões e propostas

Paulo Victor Melo

275 Direitos Humanos e Lei de Acesso à Informação no Cenário Brasileiro

Elen Geraldês

Janara Sousa

APRESENTAÇÃO

Está no artigo 223 da Constituição Federal Brasileira: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. É possível imaginar a dificuldade dos constituintes para incluir este texto na Carta Magna, em um país cujos canais de rádio e televisão estão majoritariamente concentrados em poucas empresas privadas, algumas delas com participação indiscutível no processo de ditadura civil-militar pelo qual o Brasil passou por mais de duas décadas.

De fato, quase 30 anos desde a Constituição, este artigo permanece sem regulamentação. Por absoluta negligência daqueles que dão as cartas no jogo político do país, sequer há uma compreensão clara, por exemplo, da diferença entre o que seria um sistema “público” e um sistema “estatal” de comunicação. O que dizer então de “complementaridade”, essa palavra polissêmica que movimentos sociais interpretam de um jeito e mercado de outro? Como a teriam interpretado os governos em todos esses anos? Mal, possivelmente. Talvez por isso até hoje esperamos a implementação do tal “sistema público” que permitirá aos brasileiros, independente de origem, poder aquisitivo, gênero, condição social, raça/etnia, geração ou religião a possibilidade de, usando o espectro eletromagnético, comunicar-se com uma grande quantidade de pessoas ao mesmo tempo.

Em todo esse tempo, foram modestas as atitudes tomadas pelos poderes públicos para que este sistema de fato exista. Verdade, a criação

da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), em 2007, é um marco importante – embora, com seus diretores e conselho ainda passando por indicação presidencial, seja difícil defendê-la como uma emissora de fato pública. Também foram importantes esforços de alguns governos estaduais para fortalecer a comunicação local em seus quinhões, mas por vezes bastou uma mudança de gestão para essas iniciativas desandarem.

Diferente de muitos de nossos vizinhos latino-americanos – que especialmente na última década priorizaram mecanismos de regulação e fomento que privilegiaram a comunicação pública, o Brasil ainda está devendo nessa questão. Nos ambientes acadêmicos e organizações da sociedade civil, porém, a discussão nunca esteve tão fértil. Liberdade de expressão, regulação do espectro, direito à comunicação, cidadania na mídia, diversidade e, naturalmente, a própria construção do sistema público são assuntos cada vez mais estudados nos ambientes de pesquisa sobre comunicação. Prova disso é a realização desse livro, que reúne a nata dos estudiosos e estudiosas da comunicação brasileira na atualidade – com a feliz inclusão do argentino Martin Becerra, um dos formuladores da nova Ley de Medios em seu país.

Dividida em quatro partes, a publicação começa debatendo os conceitos que estão em questão e elucidando o papel que os governos têm na implementação de políticas que se propõem a garantir a todas as pessoas o direito à comunicação. Na segunda parte, vemos como este tema vem sendo tratado na América Latina. Que avanços e desafios têm encontrado outros países culturalmente semelhantes (em que historicamente a mídia privada sempre foi hegemônica) para a implementação e consolidação de seus próprios sistemas de comunicação, além da disponibilização de informações públicas e/ou de interesse público? Essa é uma pergunta-chave.

O Brasil está na berlinda na terceira parte, em que são negritados nossos principais problemas e em que também diversas soluções são propostas para que possamos avançar na construção desse sistema em nosso país. Consequências dos obstáculos são destaque na parte de número quatro, em que podemos ver os efeitos da concentração e da regulação baseada no mercado – na falta (e no excesso) de representação midiática de alguns segmentos da população.

É fato que os artigos que compõem este livro nem sempre concordarão entre si. Nem deveriam. Como acreditamos que a comunicação pública é, por excência, o espaço em que devem ser expostas e debatidas as contradições da nossa sociedade, nada mais saudável do que um diálogo intertextual que possa fazer com que você mesmo ou mesma possa tirar suas próprias conclusões sobre que caminhos deveremos seguir.

Boa Leitura!

Ivan Moraes Filho & Juliano Domingues da Silva

PARTE I
Princípios e diretrizes

LIBERDADE DE EXPRESSÃO, POLÍTICA E COMUNICAÇÃO¹

VENÍCIO A. DE LIMA²

JUAREZ GUIMARÃES³

Existem seguras e convincentes razões para que a universidade brasileira reflita, discuta e pesquise o que é a liberdade de expressão e os modos de criá-la, garanti-la e promovê-la nas sociedades democráticas.

Há hoje, nos planos internacional e nacional, um largo dissenso sobre se o Estado deve estabelecer regulações sobre a propriedade e os modos de funcionamento dos meios de comunicação de massa, sobre os limites e sentidos da atuação do Estado neste campo tão decisivo para a democracia. Este dissenso democrático em geral se apoia sobre diferentes tradições de entendimento do que vem a ser a liberdade de expressão.

A opção por dogmatizar o conceito de liberdade de expressão, de afirmá-lo de modo unidirecional e fundamentalista, de naturalizá-lo de forma antipluralista revela um contrassenso absurdo. Por esta dogmática discutir a liberdade de expressão seria desde já ameaçá-la, colocá-la em risco. Como se a liberdade de expressão pudesse negar a expressão da liberdade... em discuti-la.

Pelo contrário, o debate acadêmico e público sobre a liberdade de expressão só pode alentar, esclarecer e desenvolver as teorias da democracia. Se o direito ao voto universal – sem exclusões de gênero, de renda ou de

1 Uma primeira versão deste texto aparece como “Introdução” em Venício A. de Lima e Juarez Guimarães (orgs.); *Liberdade de Expressão – as várias faces de um desafio*; Paulus, 2013.

2 Jornalista e sociólogo, professor titular de Ciência Política e Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) (aposentado).

3 Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

escolaridade – marcou toda uma época histórica de construção da democracia, o direito à voz pública, de falar e ser ouvido, para todos os cidadãos e cidadãs parece estar no centro dos impasses e desafios das democracias contemporâneas.

A relação entre política e comunicação na Modernidade se organiza na ordem dos fundamentos. É insuficiente pensá-las através de uma relação interdisciplinar entre duas áreas de estudo que contém zonas de confluência. Não se trata, pois, de pensar as relações entre política e comunicação, mas do desafio de constituir um campo de pensamento no qual a própria política e a comunicação mútua e geneticamente se constituem em seus conceitos fundamentais.

Política e comunicação são dimensões que não podem ser analiticamente isoladas sem se perder a compreensão do próprio objeto que se investiga. Este princípio – o da relação fundante e incontornável entre política e comunicação – não pode e não deve ser banalizado.

Há quatro razões que nutrem a absoluta atualidade deste princípio.

1. A primeira está na ordem de uma falta nuclear que deriva da separação disciplinar e departamental, na teoria e na pesquisa, entre as áreas da comunicação e da política. Existe já, no plano internacional e nacional, um rico acúmulo de estudos teóricos e empíricos interdisciplinares entre comunicação e política. Mas pode-se fazer um diagnóstico seguro de que a maior parte das teorias democráticas e das teorias da comunicação contemporâneas não pensa, em seus fundamentos, as condições comunicativas democráticas de sua prática política nem as condições públicas democráticas de seu exercício comunicativo.

Neste campo de pensamentos que se busca construir, o diagnóstico desta falta é, em si mesmo, uma denúncia. Toda teoria que se pretende democrática, mas que não pensa as dimensões públicas da liberdade de expressão, as relações instituintes entre a constituição da cidadania e o direito à voz pública, esbarrará em impasses ou antinomias centrais. Toda teoria da comunicação que despolitiza o seu objeto, negando ou marginalizando as fundações políticas da comunicação que se faz em sociedade, está na verdade optando por conceber a liberdade de expressão como um direito que

se privatiza ou que se realiza na ordem do privado, em geral mercantil.

2. A segunda razão que conspira contra a banalização do princípio – a gênese mutuamente configuradora entre política e comunicação social – é a do diagnóstico que vivemos cada vez mais em sociedades centradas na mídia e em processo dinâmico de mutação.

A mídia ocupa uma posição de centralidade nas sociedades contemporâneas, permeando diferentes processos e esferas da atividade humana, em particular a esfera da política.

A noção de centralidade tem sido aplicada nas ciências sociais igualmente a pessoas, instituições e ideias-valores. Ela implica na existência de seu oposto, vale dizer, o periférico, o marginal, o excluído, mas, ao mesmo tempo, admite gradações de proximidade e afastamento. Pessoas, instituições e ideias-valores podem ser mais ou menos centrais.

Um pressuposto para se falar na centralidade da grande mídia (sobretudo a eletrônica) nas sociedades é a existência de um sistema nacional (*network*) consolidado de telecomunicações. A maioria das sociedades urbanas contemporâneas pode ser considerada como “centrada na mídia” (*media centric*), uma vez que a construção do conhecimento público que possibilita a cada um de seus membros a tomada cotidiana de decisões nas diferentes esferas da atividade humana não seria possível sem ela.

Um bom exemplo dessa centralidade é o papel crescente da mídia no processo de socialização e, em particular, na socialização política. A socialização é um processo contínuo que vai da infância à velhice e é através dele que o indivíduo internaliza a cultura de seu grupo e interioriza as normas sociais. Uma comparação da importância histórica de diferentes instituições sociais no processo de socialização revelará que a família, as igrejas, a escola e os grupos de amigos vêm crescentemente perdendo espaço para a mídia que se transformou no “educador coletivo” onipresente.

Todavia, o papel mais importante que a mídia desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na *construção da realidade* através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana – das etnias (branco/negro), dos gêneros (masculino/feminino), das gerações (novo/velho), da estética (feio/bonito) etc. – e, em particular, da política e dos

políticos. É, sobretudo, através da mídia – em sua centralidade – que a política é construída simbolicamente, adquire um significado⁴.

A política nos regimes democráticos é (ou deveria ser) uma atividade eminentemente pública e visível. É a mídia – e somente ela – que tem o poder de definir o que é público no mundo contemporâneo.

Na verdade, a própria ideia do que constitui um “evento público” se transforma a partir da existência da mídia. Antes de seu desenvolvimento, um “evento público” implicava em compartilhamento de um lugar (espaço) comum; co-presença; visão, audição, aparência visual, palavra falada; diálogo. Depois do desenvolvimento da mídia, um evento para ser “evento público” não está limitado à partilha de um lugar comum. O “público” pode estar distante no tempo e no espaço. Dessa forma, a mídia suplementa a forma tradicional de constituição do “público”, mas também a estende, transforma e substitui.

Essa nova situação provoca consequências imediatas tanto para quem deseja ser político profissional quanto para a prática da política. Isso porque a visibilidade tem que ser disputada: (a) os atores políticos têm que disputar visibilidade na mídia; e (b) os diferentes campos políticos têm que disputar visibilidade favorável de seu ponto de vista.

Assim, a interação constitutiva entre mídia e política processa-se em todas as fases do processo democrático: na construção da agenda, através do filtro das informações publicadas, do modo de editá-las, da seleção e ênfase das opiniões, na visibilidade e dramatização de temas selecionados; na ponderação e presença dos próprios atores políticos, através da superexposição de porta-vozes ou do silenciamento de outros, na apresentação positiva ou negativa com que são noticiados, influenciando assim no próprio pluralismo e assimetrias do processo político de participação e competição política; no grau de exposição e crítica dos governos e de suas políticas, contribuindo decisivamente para a formação dos juízos públicos.

Mais ainda, a relação entre a política e as grandes empresas de comunicação em geral não é de exterioridade, mas de compenetração,

4. As representações da realidade feitas pela mídia compõem os diferentes Cenários de Representação (CR) que constituem a hegemonia nas sociedades media centric. Sobre o conceito de CR ver Lima (2004) e, especificamente sobre o Cenário de Representação da Política (CR-P), ver Lima (2012).

organicidade e até simbiose, conformando redes doutrinárias e de interesses entre o sistema político e o sistema de mídia. Assim fenômenos de partidarização, parcialidade, estreitamento de pluralismo ou até censura sistemática a informações e opiniões antagonistas não parecem ser fenômenos extraordinários e sim recorrentes e típicos.

Mas a relação entre política e comunicação é certamente de mão dupla. As políticas de Estado historicamente definem padrões institucionais singulares, conformando sistemas de comunicação predominantes públicos ou privados mercantis, incentivando ou limitando a concentração de propriedade, concentrando ou distribuindo verbas de publicidade, regulando ou desregulando o exercício da comunicação. Estados de origem colonial, periféricos ou dependentes, que sofrem de um déficit de soberania, podem sofrer de um processo sistemático de colonização midiática. Na medida em que os sistemas de comunicação operam com massas enormes de recursos, de tecnologias em grande escala, esta dependência das políticas e orçamentos públicos é cada vez maior. Além disso, diferenciações estruturais de acesso à renda ou à educação, aos direitos de gênero e étnicos, condicionam fortemente o direito à voz pública cidadã, de falar e ser ouvido.

Esta relação simbiótica entre política e comunicação nas sociedades modernas precisa ser necessariamente historicizada e singularizada em contextos. E, à medida que o campo das comunicações passa por mudanças estruturais na contemporaneidade e se alteram radicalmente as próprias bases de sua operação, seria necessário diferenciar o que poderíamos chamar de “grande mídia” e de “nova mídia”.

A expressão *grande mídia* – mídia plural latino aporuguesado de medium – pode ser entendida como o conjunto das instituições que utiliza tecnologias específicas para “intermediar” a comunicação humana. Vale dizer que a grande mídia implica sempre na existência de uma instituição e de um aparato tecnológico para que a comunicação se realize. Esse é um tipo específico de comunicação, realizado através de instituições que aparecem tardiamente na história da humanidade e constituem-se em um dos importantes símbolos da modernidade. Duas características da comunicação da grande mídia são a sua unidirecionalidade e a produção centralizada,

integrada e padronizada de seus conteúdos.

Já a expressão *nova mídia* serve para designar qualquer forma de comunicação realizada através da rede mundial de computadores, isto é, da internet. Ao contrário da grande mídia, a nova mídia possibilita a interação on line entre emissor e receptor através de computadores pessoais fixos e/ou móveis (celulares, laptops, notebooks, etc.)⁵.

Compreender em contextos singulares as formas de interação, de transição entre a grande mídia e a nova mídia é certamente um dos desafios centrais para quem assume como princípio analítico fundante a relação entre política e comunicação. É este mesmo princípio que pode permitir compreender estes macro processos de mudança a partir da interação entre seus condicionantes institucionais, as posições estruturais de propriedade econômica e de formas novas de organização e interação social, fugindo a prognósticos impressionistas que conferem às novas tecnologias o poder unidimensional de moldar futuros.

3. Uma terceira razão que confere alta complexidade ao desafio de pensar as relações fundantes entre política e comunicação na Modernidade diz respeito ao largo dissenso conceitual, à polissemia de sentidos, à cristalização de linguagens alternativas e, inversamente, ao deslizamento sincrético de significados que caracteriza o campo de estudos das relações entre comunicação e política. Esta situação particularmente babélica não diz respeito apenas à crise de paradigmas das ciências sociais contemporâneas ou mesmo ao dissenso contemporâneo do estado da arte das teorias democráticas, mas é próprio de estudos interdisciplinares que combinam códigos discursivos variados sem o recurso a formas sistemáticas de regulação.

A grande opção teórica e de pesquisa é convocar a filosofia política, em seu largo pluralismo de tradições, para regular este dissenso conceitual e para estabelecer campos comuns de sentido.

Os recursos da filosofia política – a sua disposição a abarcar largas temporalidades e construir conceitos unitários para além da rigidez das diversas disciplinas que foram separando e especializando o conhecimento das

⁵ Essas definições, por óbvio, constituem uma simplificação. A grande mídia digitalizada também oferece, tecnicamente, a possibilidade de interação.

sociedades, a sua ambição de rigor e, ao mesmo tempo, seu método dialógico, a sua resistência ao fechamento de sentidos e a sua tradição antidogmática – são imprescindíveis para se fundar um campo de pensamento que unifique política e comunicação.

Estes recursos são particularmente decisivos para investigar e superar o impasse dialógico muito frequente nas democracias ocidentais sobre o que é liberdade de expressão e como ela deve ser regulada em uma sociedade democrática. Na verdade, são as diferentes tradições conceituais do que é liberdade construída pelas linguagens formadoras da Modernidade que esclarecem os contrastantes discursos públicos em defesa da liberdade de expressão.

Assim, neste debate comparecem pensamentos republicanos, liberais cívicos, pragmáticos críticos, socialistas democráticos, democráticos deliberacionistas dispostos a compartilhar, com seus pluralismos, um campo comum de reflexões e pesquisas.

4. E, finalmente, a quarta razão é reunir reflexões de teoria com a pesquisa sistemática sobre a história e a contemporaneidade dos desafios vinculados à construção da liberdade de expressão no Brasil. O diálogo entre este duplo trabalho permitirá enriquecer mutuamente a construção de conceitos universais e a singularidade da experiência inacabada de construção republicana do Brasil.

A longa história colonial e a fundação de um Estado nacional autocrático, assentado na escravidão, na cultura patriarcal e nos privilégios patrimonialistas, tornou central ao longo de nossa formação a “cultura do silêncio” ao invés da participação ativa dos cidadãos em uma opinião pública democrática.

Até relativamente pouco tempo, o Brasil não dispunha de uma mídia de alcance nacional. Embora a imprensa (jornais e revistas) exista entre nós desde o século XIX e o cinema e o rádio desde a primeira metade do século XX, por peculiaridades geográficas e históricas só se pode falar em uma mídia nacional a partir do surgimento das redes (*networks*) de televisão, e isto já no início da década de 1970, portanto, há cerca de 40 anos. O fato de um moderno sistema de telecomunicações ter se constituído exatamente

em período de ditadura militar e organicamente vinculado a seus interesses políticos e econômicos só evidencia o quanto o regime de sua propriedade, sua concentração e sua regulação careceram na origem de um *ethos* democrático básico.

Esta contradição entre a formação de um sistema de comunicações moderno consolidado na ditadura e as condições básicas da formação de uma opinião pública democrática foi transmitida para a contemporaneidade brasileira sob a forma de um impasse constitucional. Se a Constituição Federal fundamenta princípios democráticos de relação entre mídia e democracia, tem até agora prevalecido a resistência – formada pelos interesses empresariais na comunicação e seus lobbies políticos – a qualquer regulação democrática e pluralista do setor.

Assim, o impasse dialógico sobre a liberdade de expressão se expressa na democracia brasileira contemporânea sob a forma de um impasse constitucional, que condiciona fortemente toda a práxis democrática. Por este caminho, se a práxis democrática brasileira for incapaz de pensar os fundamentos da comunicação democrática entre os cidadãos ela está perdendo a autoconsciência sobre seus impasses fundamentais.

É para este caminho, democrático e pluralista, informado e dialógico, que se busca contribuir.

REFERÊNCIAS

LIMA, Venício A. de. Os ‘Cenários de Representação’ e a política. In: RUBIM, A. A. Canelas. (org.). **Comunicação e Política: Conceitos e Abordagens**. Salvador/São Paulo: UFBA/UNESP, 2004, p. 9-40.

LIMA, Venício A. de. Cenário de Representação da Política (CR-P): um conceito e duas hipóteses sobre a relação da mídia com a política. In: _____ . **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2ª edição; 2ª. reimpressão; 2012, p. 179-216.

DEMOCRACIA E MÍDIA PLURAL

JULIANO DOMINGUES DA SILVA⁶

Introdução

O presente artigo tem como objetivo principal situar o debate sobre pluralidade de mídia no contexto mais amplo de modelos de democracia. Nesse sentido, empreende-se uma breve apresentação de alguns dos principais modelos de democracia, com o intuito de localizar a discussão sobre diversidade de mídia no cenário das teorias da democracia.

Ressalta-se a distinção básica entre democracia enquanto procedimento e democracia enquanto substância e, assim, visualiza-se o tom essencialmente normativo a marcar o debate sobre diversidade e concentração de mídia. Em seguida, aborda-se o papel normativo atribuído à ideia pluralidade, a qual seria não apenas resultado mas também causa de processos de democratização. Nesse contexto, investiga-se a associação teórica entre democracias robustas e mídia plural.

Por meio dessa reflexão conceitual, pretendeu-se não apenas situar historicamente a origem e o desenvolvimento do debate sobre concentração e diversidade de mídia no contexto mais amplo de modelos de democracia, mas também visualizar com alguma clareza maneiras de como operacionalizá-lo – objeto central do próximo capítulo.

Democracia e democratização

Para efeitos da análise aqui empreendida, entende-se democracia como

⁶ Professor de Mídia e Política da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). juliano@unicap.br

um regime que requer, no mínimo: (i) sufrágio adulto e universal; (ii) eleições regulares, livres e justas; (iii) multipartidarismo; (iv) fontes alternativas de informação (DIAMOND; MORLINO, 2005). O último pré-requisito também é listado por Dahl (2005; 2009) como condição necessária para democracias.

Destaque-se que regime é um conceito mais amplo do que governo. Ele prevê regras formais ou informais que “governam a interação dos principais atores no sistema político. A noção de regime envolve a institucionalização, i.e., a ideia de que tais regras são amplamente entendidas e aceitas e que os atores pautam seus comportamentos de acordo com as regras (MAINWARING, 1992, p. 296 *apud* ZAVERUCHA, 2000, p. 14). Diamond e Morlino (2005, p. xi) afirmam que regimes democráticos possuem três objetivos principais: promoção de liberdades política e civil, da vontade popular (controle dos cidadãos sobre políticas públicas e sobre aqueles que as elaboram e implementam) e da igualdade política em relação a direitos e poderes. Entende-se que a concepção de qualidade da democracia, por conseguinte, está relacionada diretamente com a capacidade de determinado regime oferecer a seus cidadãos liberdade, igualdade política e controle popular sobre políticas públicas e *policy makers*, por meio de instituições legítimas e estáveis (DIAMOND; MORLINO, 2005).

De maneira prática, quanto mais evidências de que os cidadãos desfrutam dessas condições, maior o grau de qualidade de democracia do país analisado; em sentido inverso, quanto menos evidências, menor o grau de qualidade da democracia. A verificação dessa variação em termos de grau se dá por meio da identificação de dimensões referentes à qualidade. Diamond e Morlino (2005) sugerem oito. *Rule of law*, participação, competição e *accountability* seriam dimensões procedurais ou procedimentais. Respeito a liberdades civis e políticas e a promoção de igualdade política seriam dimensões de natureza substantiva⁷. A última dimensão de variação de qualidade de democracia estabelece, segundo os autores, uma ligação entre procedimento e substância: reponsividade. Trata-se do elemento pelo qual seria possível mensurar a correspondência entre demandas e preferências manifestadas pelos cidadãos e a capacidade do Estado em atendê-las.

Entendemos como pertinente partirmos da reflexão de Bobbio

⁷ A distinção entre os aspectos centrais de democracia enquanto procedimento e democracia enquanto substância são apresentados e desenvolvidos adiante.

(2005), segundo a qual tentativas de se categorizar democracias podem ser enquadradas, em maior ou menor medida, em duas grandes famílias: a que entende democracia enquanto procedimento; e a que entende democracia enquanto substância. O mesmo Bobbio (2012) também as denomina democracia formal e democracia substancial, respectivamente.

No primeiro grupo, destaca-se o entendimento a respeito das chamadas regras do jogo como mecanismos de distribuição de poder político entre a maior parte da população. A ideia de democracia procedimental se caracteriza, ainda, pela análise dos aspectos formais do funcionamento do regime, do “como” o regime está organizado e das garantias dos processos de representação, responsabilização e legitimação (BOBBIO, 2005). Trata-se, essencialmente, da forma de governo (BOBBIO, 2012). Já no segundo grupo, predomina o ideal de igualdade segundo o qual governos democráticos deveriam se guiar (BOBBIO, 2005). Trata-se de se levar em conta fundamentalmente o conteúdo dessa forma (BOBBIO, 2012). As tentativas de definição baseadas na abordagem substantiva levam em conta, fundamentalmente, sua capacidade de atingir ideais de igualdade e inclusão (MAIR, 2008).

O enquadramento básico em duas famílias não pressupõe distinção rígida e, assim, necessariamente excludentes. Procedimentos formais são requisitos básicos não só para modelos procedimentais, mas também para a previsão de normas que garantam a efetivação de princípios substanciais. Ou seja, procedimentos entendidos como regras do jogo estão presentes em ambas as famílias de modelos. Da mesma forma, elementos contedutísticos também podem ser identificados em modelos essencialmente procedimentais. O que se deve levar em conta não é a presença ou ausência, por si só, deste ou daquele elemento, mas sim a gradação de traços característicos. Procedimentos e formalidades podem entendidos, em maior ou menor medida, como um fim em si mesmos ou como meios pelos quais se pretende atingir um princípio baseado na igualdade. Trata-se, portanto, de uma questão hermenêutica de leitura dos tons de determinado modelo para, a partir daí, pretender-se chegar a um enquadramento coerente.

Dessa forma, ao nos referirmos a democracia, estaremos nos reportando ao seu significado como “regime caracterizado pelos fins ou

valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera” (BOBBIO, 2012, p. 157). Opera-se essencialmente a partir do entendimento de democracia enquanto forma e procedimentos com fim em si mesmos; ou se vai além e guia-se a partir da concepção de que procedimentos seriam meios para se garantir a efetivação do princípio de igualdade. Ressalte-se, ainda, que ao se referir a igualdade, Bobbio (2012) aborda uma igualdade não somente jurídica, mas social e econômica.

Para efeitos da análise aqui empreendida, interpreta-se que essa igualdade também seria extensiva aos processos de tomada de decisão. Esse pressuposto é resultado do entendimento de que seria razoável tomar como referência, ao lado de Bobbio (2012), a reflexão de O’Donnell e Schmitter (2013) segundo a qual democratização significa o gradativo processo de inclusão igualitária dos cidadãos em tomadas de decisão. Democratização teria, então, um sentido positivo da participação do cidadão na vida pública, sem a qual os direitos liberais podem vir a ser manipulados (WEFFORT, 1989).

Tilly (2013), ao analisar processos de democratização sob uma perspectiva histórica, apresenta uma proposta de operacionalização desse fenômeno, a partir da seguinte definição: “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes” (TILLY, 2013, p. 73). A democratização, segundo o autor, seria um movimento em direção nesse sentido, enquanto a desdemocratização seria um movimento em direção oposta. Tilly vai além e desenvolve um resumo sobre como detectar movimentos de democratização. Tratam-se do que ele chama de princípios para descrição da democracia, da democratização e da desdemocratização. São eles:

- (1) Concentre-se em observações de interações entre os cidadãos e estados;
- (2) (...) Invente ou adote medidas que agreguem diversas situações de interação entre cidadãos e estados e/ou que indique uma amostra de uma ampla gama de interações; (...)
- (3) Procure alterações na extensão, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante das consultas; (...)
- (4) Calcule as médias dessas mudanças, pressupondo que as alterações na extensão, igualdade, proteção e caráter mutuamente

vinculante trazem contribuições tanto para a democratização quanto para a desdemocratização. (...) (5) Se as mudanças são nitidamente heterogêneas (um elemento de mudança na direção oposta, ou um muda muito mais ou muito menos do que os outros), marcá-las com um indicador de que devem receber atenção especial. (...) (6) Definir um intervalo claro de casos para comparação, numa escala que vai do menos para o mais democrático (...) (7) Padronizar as alterações no caso em questão na faixa examinada; (...) (8) Complementar aquela comparação entre os regimes com a detecção de mudanças na extensão com a qual o Estado implementou os resultados das consultas entre Estado e cidadãos. (...) (9) Se esta análise revelar mudanças na implementação, investigar se as mudanças na capacidade do Estado causaram essa mudança. (...) (TILLY, 2013, p. 74-75).

O modelo analítico construído por Tilly tem como origem a investigação de processos de democratização e desdemocratização em diversos países na Europa e África. Entende-se que ele apresenta ferramentas relevantes e passíveis de adaptação para a observação da relação entre democracia e mídia – ou de processos de democratização em ambientes de políticas de comunicação. Afinal de contas, nesses ambientes estão presentes unidades de análise destacadas por Tilly, como a interação entre cidadãos e Estado, apresentação de reivindicações por parte desses cidadãos, padrões de mudança e/ou manutenção quanto à relação entre determinados atores e o Estado.

Ressalte-se, ainda, que o debate sobre processos de democratização está inserido no contexto teórico-conceitual de democracia enquanto substância. Considera-se, nesse sentido, democratização como algo além de eleições competitivas livres e justas. Estas seriam condições necessárias, porém não suficientes (ZAVERRUCHA, 2000; 2005). Compartilha-se, aqui, a crítica de Levitsky e Way (2010), segundo a qual estudiosos dedicam atenção desproporcional a aspectos relacionados a desenho constitucional, relações executivo-legislativo, partidos políticos e comportamento do eleitor. Esses são, sem dúvida, elementos relevantes para se analisar estabilidade democrática, porém não encerram o debate. Entende-se como indispensável

a investigação das dinâmicas internas desses regimes, as quais acabam inexploradas: “*The coexistence of meaningful democratic institutions and authoritarian incumbents creates distinctive opportunities and constraints for actors, which – in important areas of political life – generate distinct patterns of political behavior*” (LEVITSKY; WAY, 2010, p. 27).

A crítica a modelos procedimentais também é realizada por Zaverucha, ao analisar o processo de democratização no Brasil entre 1990 e 1998 (ZAVERUCHA, 2000) e entre 1999 e 2002 (ZAVERUCHA, 2005): “A democracia não pode estar desligada do contexto socioeconômico em que vivem os indivíduos. Do contrário, torna-se, para muitos, irrelevante” (ZAVERUCHA, 2005, p. 21). Ao empreender sua investigação, o autor adota como unidade de análise as relações entre civis e militares, contexto no qual desenvolve a concepção de democracias fragilizadas para se referir ao que considera um processo inacabado de consolidação democrática. Embora o Brasil apresente eleições regulares e justas, evidências robustas apresentam um quadro de fragilidade do regime. Esse cenário, entretanto, provavelmente não seria detectado por meio de enfoques procedimentais.

Há um vazio conceitual. As teorias sobre democracias e democratização não são persuasivas. Tais teorias são aplicadas primordialmente em países com tradição democrática. O que não é o caso do Brasil. Trata-se de *apriorismo*. Prefiro, como Tocqueville, observar os fatos, interpretá-los tendo como referência o horizonte meta político-eleitoral que lhes dá sentido e valor (Goyard-Fabre, 2003) (ZAVERUCHA, 2005, p. 22, grifo do autor).

O mesmo pode ser observado, conforme destacado adiante, quando se trata da relação entre democracia e mídia. A análise dessa relação pressupõe a adoção de enfoques próprios da ideia de democracia enquanto substância, uma vez que a literatura prevê fontes alternativas de informação (DAHL, 2009; 2012; DIAMOND; MORLINO, 2005) ou acesso a mídia (LEVITSKY; WAY, 2010) como pré-requisitos a democracias. Essa relação é, portanto, guiada pelo princípio do fomento de princípios democráticos mais ou menos atrelados

às ideias de igualdade, participação e inclusão. Trata-se de uma abordagem predominantemente qualitativa, a qual sugere a adoção de uma “narrativa analiticamente informada”, como propõe Tilly (2013, p. 74).

Essa distinção entre democracia enquanto procedimento e enquanto substância é desenvolvida no tópico seguinte.

Democracia enquanto procedimento e enquanto substância

A concepção de democracia elitista-competitiva (HELD, 1987) – também denominada democracia de equilíbrio (MACPHERSON, 1978) ou liberal-pluralista (MIGUEL, 2005) – está ancorada, sobretudo, em Weber e Schumpeter (1961), em cujas obras seria possível identificar o refinamento de um conceito restrito de democracia. Em síntese, esta é vista, “na melhor das hipóteses, como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos” (HELD, 1987, p. 131). Some-se a isso a crítica weberiana à democracia direta em sociedades heterogêneas, tentativa que levaria a uma administração ineficaz e à instabilidade política, principalmente por não possuir mecanismos adequados para mediar lutas de facções. Tal perspectiva – intitulada “elitismo competitivo” – representa de modo exemplar o ideal de democracia enquanto procedimento.

A democracia seria não mais do que um método político, um arranjo institucional por meio do qual líderes são investidos da tarefa de decidir. “Schumpeter, então, redefine a democracia como sendo simplesmente uma maneira de gerar uma minoria governante legítima” (MIGUEL, 2005, p. 9). Trata-se, então, de uma “democracia de liderança” ou, conforme já citado, “elitismo competitivo”, por meio do qual Schumpeter rejeita, explicitamente, a doutrina clássica da democracia. Sob essa perspectiva, a democracia se caracterizaria, simplesmente, por proporcionar mecanismos institucionais para escolher e autorizar governos (HELD, 1987; MACPHERSON, 1978; GARCÍA, 1988). Reside nessa concepção, de raiz weberiana e desenvolvimento schumpeteriano, a ideia de democracia como um mercado, em que líderes disputam o voto de eleitores vulneráveis emocionalmente e irracionais, incapazes de refletir acerca das suas necessidades e de identificar

direcionamentos políticos mais ou menos adequados para supri-las.

No modelo elitista competitivo o princípio da igualdade não se aplicaria a processos de tomada de decisão além das eleições. Conforme destaca Miguel (2005, p. 7-8), “A ideia de ‘governo do povo’ é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar”. Não por isso, porém, esse modelo deixaria de ser chamado de democrático. “Longe de ser uma base para o desenvolvimento potencial de todos os cidadãos, a democracia pode ser entendida como um mecanismo-chave para assegurar lideranças políticas e nacionais eficientes” (HELD, 1987, 145). Tal entendimento poderia ser situado em posição diametralmente oposta ao modelo de democracia desenvolvimentista, cujo princípio normativo relaciona o regime democrático às consequências benéficas da participação popular para além dos processos eleitorais, conforme destacado adiante (HELD, 1987; MACPHERSON, 1978). Esses pressupostos schumpeterianos são refinados e defendidos por Przeworski (1999), a partir do desenvolvimento do que o autor chama de conceito minimalista de democracia. Segundo tal formulação, a existência de eleições é tomada como fator fundamental único para estabelecer a distinção entre regimes democráticos e autoritários, por meio de uma categorização dicotômica. Esse modelo é fortemente criticado por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), para os quais o conceito de Przeworski seria subminimalista.

Ao focar o processo eleitoral e ressaltar o papel desempenhado por partidos e seus líderes, a reflexão elitista negligencia a atuação de grupos intermediários, como associações comunitárias, grupos religiosos, sindicatos e organizações comerciais. A crítica realizada pelos adeptos do modelo pluralista reside, fundamentalmente, nesse ponto – formulação compartilhada por Dahl e Truman, dois dos principais nomes dessa escola (*apud* HELD, 1987). Embora aceitem a visão schumpeteriana de que a distinção entre democracias e não democracias está na forma pela qual líderes são eleitos, os adeptos do pluralismo sugerem um passo adiante. Eles não comungam da ideia segundo a qual a concentração de poder nas mãos de elites políticas seria algo inevitável – pelo contrário. O poder de determinados grupos estaria diretamente relacionado a posse de recursos que seriam não

somente financeiros, mas de natureza diversa.

Nesse contexto, as barganhas e competições por recursos escassos seriam consequência da interação entre grupos em busca da maximização de seus interesses. Some-se a isso a possibilidade de grupos economicamente poderosos exercerem, potencialmente, influência desproporcional sobre o governo se comparados a outros concorrentes num cenário em que o Estado não seria tão neutro como se poderia imaginar. Seria, portanto, um tanto ingênuo pensar em igualdade entre grupos de interesse. Em democracias eleitorais liberais, políticos estariam predispostos a atender prioritariamente a demandas do sistema corporativo privado (LINDBLOM, 1977; DAHL, 1985 *apud* HELD, 1987).

Em oposição aos modelos elitista e pluralista, encontram-se aqueles que reivindicam o participacionismo, de formas distintas, em processos de tomada de decisão e no Estado. Nesse campo, destacamos os modelos de democracia participativa e deliberativa, cujo princípio moral pode ser verificado na ideia de democracia desenvolvimentista, segundo a qual a participação política possuiria, em si, um caráter educativo (MACPHERSON, 1978). Esse pressuposto está fortemente relacionado às reflexões de Stuart Mill, conforme ressalta Bachrach: *“El hombre que no participa en los asuntos políticos de su país, responde Mill, ve agostadas sus capacidades intelectuales y morales, limitados e frustados sus sentimientos”* (BACHRACH, 1967, p. 22).

A participação rotineira na articulação dos próprios interesses seria, por conseguinte, a melhor garantia que o indivíduo pode ter de que seus direitos serão respeitados: *“(...) apenas por suas próprias mãos podem as pessoas promover melhorias positivas em suas condições de vida”* (MILL, 1981, p. 33). A democracia seria um modelo que promoveria a atuação do povo, o intelecto, por meio da atividade prática, eficiente, em busca do bem comum. Isto é, a participação seria um meio de desenvolvimento das capacidades humanas.

Tais princípios ainda ecoam entre teóricos participacionistas contemporâneos, os quais defendem a descentralização do poder por meio da efetivação de fóruns decisórios nos mais variados espaços da vida cotidiana e da autogestão (PATEMAN, 1992). Essa iniciativa seria uma espécie de “treinamento” para a democracia. Nesse sentido, um dos argumentos

centrais da teoria da democracia participativa sustenta que a educação para a democracia se dá dentro de estruturas de autoridade não governamentais e requer estruturas democratizadas. Assim, seria possível a disseminação de uma cultura da participação política, em que se aprende a participar, participando: “Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não democráticas por parte do indivíduo” (PATEMAN, 1992, p. 139).

Enquanto Held (1987) e Macpherson (1978) nomeiam tal modelo de democracia desenvolvimentista, Elster (1997 *apud* MIGUEL, 2005) vem a denominá-lo democracia participativa. Apesar de denominações distintas, entende-se que a essência se mantém preservada: parte-se aqui do pressuposto segundo o qual todo modelo de democracia participativa pode também ser entendido como desenvolvimentista, uma vez que a participação é condição necessária ao princípio do desenvolvimento das capacidades humanas num regime democrático (MILL, 1981). Nesse sentido, embora Elster denomine de democracia participativa o modelo que Held e Macpherson chamam de desenvolvimentista, verifica-se o participacionismo como princípio central nos três casos.

A concepção de democracia deliberativa vai além e produz uma crítica ainda mais contundente ao modelo elitista. Para os seus adeptos, a participação também é chave-analítica fundamental, porém deve haver incentivos ao amplo debate igualitário entre as partes envolvidas com o processo de tomada de decisão com o objetivo de se chegar a um consenso. Destaque-se: participação, por meio da interação no espaço público, deve abarcar fundamentalmente aqueles que serão atingidos pelas decisões a serem tomadas. As preferências seriam, portanto, resultado justamente desse processo, cujas raízes teóricas se encontram, sobretudo, em Habermas (1984).

Ao apontar distinções entre as compreensões liberal e republicana da política, Habermas (1997) desenvolve o que chama de concepção procedimentalista denominada “política deliberativa”:

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um *auto-entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos*, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos *racional e voltada a um fim específico* e por meio, enfim, de uma fundamentação *moral* (HABERMAS, 1997, p. 277, grifo do autor).

Ressalte-se que embora a concepção habermasiana de política deliberativa seja classificada pelo próprio autor como procedimentalista, esta foi aqui enquadrada – para efeitos desta análise – na família dos modelos de democracia enquanto substância. Para tanto, levou-se em conta a ênfase à dimensão conteudística da concepção, sobretudo no que se refere à formulação democrática da opinião e da vontade. Nesse sentido, entende-se que a dimensão procedimental seria um meio formal para se atingir um fim substantivo. O mesmo poderia ser afirmado em relação à interpretação de Habermas em relação à concepção republicana da política; já a concepção liberal estaria indentificada com a visão de democracia enquanto procedimento.

Pressupõe-se, assim, que para tal modelo aqueles que participam do debate são racionais e capazes de identificar suas preferências com autonomia. Nesse campo da democracia deliberativa, destacam-se Gutmann e Thompson (1996), cuja reflexão procura sugerir a ideia de “decisões mutuamente aceitáveis” ao invés de “consenso” em situações de desacordo moral. Os autores propõem uma conceituação de democracia deliberativa assentada em três princípios reguladores do processo político: reciprocidade, publicidade e *accountability*; e outros três reguladores do conteúdo das políticas: liberdade básica, oportunidade básica e igualdade de oportunidade: “*When citizens deliberate in democratic politics, they express and respect their status as political equals even as they continue to disagree about important matters of public policy*” (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 18). Processos deliberativos não devem, ainda, estar restritos a formalidades constitucionais ou governamentais,

mas devem ser estendidos aos mais distintos ambientes e instituições. Isso significaria a inclusão de vozes antes excluídas do processo político de tomada de decisão (GUTMANN; THOMPSON, 1996, p. 42).

Conforme será possível verificar ao longo do texto, o debate conceitual e empírico sobre a concentração e diversidade de mídia é fortemente ancorado em princípios próprios da discussão de democracia enquanto substância. A tônica é normativa, inserida num contexto desenvolvimentista de regimes democráticos via implementação de políticas setoriais. É o que se observa já a partir do tópico seguinte.

Democracia e mídia plural

A mídia ocupa posição de destaque nos mais diversos campos de pesquisa das Ciências Sociais (RABOY, 2005), dentre os quais aquele em que se observa o diálogo entre o que se convencionou chamar de *communication research e policy analysis* (NAPOLI; GILLIS, 2006). Isso ocorre, sobretudo, em função do potencial da mídia de, por meio da produção e difusão de bens simbólicos, empreender o que se pode chamar de construção da realidade (THOMPSON, 2013; MIGUEL, 2002; BERGER; LUCKMANN, 2012). Não por acaso, diversidade – em relação a conteúdo e a estrutura de mercado de mídia – está no centro do debate sobre regulação da comunicação (PUPPIS, 2009). Conforme destaca Mauersberger, “*The access to means of communication is the central characteristic of democratic media markets and thus the central challenge for regulation*” (MAUERSBERGER, 2011, p. 9).

Produtos de mídia possuem uma dualidade relevante, a qual não se pode perder de vista. Eles são um bem econômico e, ao mesmo tempo, elementos constitutivos para a formação daquilo que se pode chamar de opinião pública – ou seja, interferem direta e indiretamente em processos compartilhados de socialização, educação, crítica, articulação, entretenimento e controle social (MAUERSBERGER, 2011; JUST, 2009). Esse conflito é linha condutora do debate sobre políticas setoriais para a área de comunicação:

This dual character results in a value conflict in media policy, which is

particularly evident whenever media concentration issues arise as a result of the need to align two ‘competing’ interests: safeguarding competition on the one hand, and ensuring media plurality/diversity/pluralism on the other (JUST, 2009, p. 98, grifo do autor).

Essa tensão está embasada pelo pressuposto de que o controle sobre o poder de mercado de mídia – e conseqüentemente, sobre o fluxo de informação – é uma variável relevante nas relações de poder. A disponibilidade ou não de informações seria capaz de interferir na formação de preferências e, dessa forma, no comportamento estratégico de indivíduos e instituições (c.f. TSEBELIS, 1998; FIANI, 2009; ELSTER, 1994; WARD, 2002; SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Em outras palavras, o fato de determinado ator ter ou não informação a respeito de determinado objeto ou situação interfere, potencialmente, em suas escolhas em momentos de tomada de decisão:

In modern economies and societies, the availability of information is central to better decision making by citizens and consumers. In political markets, citizens require information about candidates to make intelligent voting choices. In economic markets, including financial markets, consumers and investors require information to select products and securities (DJANKOV et al., 2001, p. 1).

Este papel central também é identificado por Slavko Splichal (1999):

It is not possible to propose even the most limited and formal definitions of democracy without recognizing the integral role of the media for the functioning of all elements of a democratic system. Conventionally it is believed that the mass media serve democracy, and that they serve it inherently (...) The fundamental significance of the mass media for the political system is based on their role in the processes of (public) opinion formation and expression: the mass media help determine and demonstrate the limits of legitimate public discussion in society (SPLICHAL, 1999, p. 6-7).

A associação entre mídia livre e democracia liberal é amplamente aceita (RABOY, 2005; BAKER, 2009; DAHL, 2009). Ressalte-se que o conceito de democracia liberal aqui adotado pressupõe liberdade com igualdade, conforme reflexão desenvolvida por Sartori (1994). Dessa interação entre mídia livre e democracia liberal, espera-se uma relação de troca, uma via de mão dupla, em que ambas as partes ganham: “(...) *while the laws and principles of democracy are thought to be essencial to enabling the free and diverse voices to emerge in the mass media, this same plurality of voices also safeguards and improves the conditions for democracy*” (CMPF, 2013, p. 18).

Sob esse prisma, a mídia desempenha papel relevante em processos de democratização das sociedades, porque é dotada do potencial de torná-las mais livres e igualitárias (RABOY, 2005). Szecsko (1986) endossa esse tipo de entendimento em artigo seminal sobre o que vem a ser “democratização da comunicação”, publicado na *Political Science Review*. Para o autor, democratização da comunicação deve ser tomado como um processo por meio do qual indivíduos e sociedade participam, criativamente, dos procedimentos de produção, tomada de decisão, distribuição e consumo da comunicação social, de acordo com suas necessidades e em igualdade de oportunidade em termos educacionais e culturais. Nesse sentido, Szecsko considera os processos de democratização e de desenvolvimento da sociedade como conceitualmente indissociáveis.

Tal enfoque está legitimado e embasado pela Unesco desde 1980, por meio do relatório MacBride, que conceitua democratização da comunicação como um “processo mediante o qual 1) o indivíduo passa a ser um elemento ativo e não um simples objeto da comunicação; 2) aumenta constantemente a variedade de mensagens trocadas; 3) aumenta também o grau de qualidade da representação social na comunicação” (MACBRIDE, 1987, p. 289 *apud* BRITTOS, 2010, p. 32-33). Esse entendimento é amparado por teorias normativas, segundo as quais, numa democracia, os indivíduos devem possuir pleno acesso a diversas fontes de informação para tomada de decisão, bem como desfrutar de condições perfeitas para manifestar seus pontos de vista (DAHL, 2009; BAKER, 2009; CMPF, 2013).

Além disso, evidências associam concentração de mídia não apenas a

baixos índices de liberdade de imprensa, mas também a déficit em termos de liberdade política e indicadores de saúde da população (DJANKOV et al., 2001), passando, ainda, por altos índices de corrupção (HOUSTON et al., 2011). Ressalte-se, porém, que uma mídia livre não seria somente aquela sobre a qual não se observa intervenção governamental significativa, por meio de monopólio ou oligopólio (RABOY, 2005). Essa seria uma condição suficiente, mas não necessária (CMPF, 2013). Esse entendimento também é endossado pela Unesco, cujo posicionamento está explicitado em documento recente intitulado *New Communication Strategy* (2006). Nele, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura se refere diretamente ao tema *media pluralism* nos seguintes termos:

A vibrant democracy requires an independent and pluralistic media, which is free from governmental, political or economic control and with access to the materials and infrastructure that are needed for the production and dissemination of media products and programmes (UNESCO, 2006, n.p.).

Nesse mesmo documento, a Unesco defende a necessidade de políticas regulatórias que incentivem o pluralismo de mídia como medida essencial de proteção e promoção da democracia. Um ambiente de mídia plural, argumenta o documento, fomenta a diversidade em termos de número de jornais impressos, emissoras de rádio e de TV. Com isso, permite a manifestação do contraditório, por meio de um amplo leque de opiniões distintas entre si, em níveis local, nacional e global. Os aspectos ameaçadores da ausência de pluralidade estariam presentes em contextos fortemente influenciados tanto pelo poder político quanto pelo poder econômico. Esse pluralismo pode ser do tipo externo ou do tipo interno (SMITH; TAMBINI, 2012). No primeiro caso, trata-se, sobretudo, de estrutura de mercado, número de empresas em disputa por audiência, por exemplo, e competitividade entre elas. No segundo caso, aborda-se, fundamentalmente, o conteúdo veiculado por essas empresas de mídia.

É ponto pacífico, portanto, que a concentração de mercados dos meios de

comunicação de massa também é observada – e alvo de crítica – em regimes democráticos. Nesses casos, porém, ela se dá na esfera privada (DJANKOV et al., 2001; BECERRA; MASTRINI, 2009). Extenso estudo realizado em 97 países por Djankov et al (2001) identificou que Estado e empresas familiares dividem a propriedade dos meios de comunicação ao redor do mundo:

(...) only 4% of media enterprises are widely held. Less than 2% have other ownership structures, and a mere 2% are employee owned. On average, family controlled newspapers account for 57% of the total, and family controlled television stations for 34% of the total. State ownership is also vast. On average, the state controls approximately 29% of newspapers and 60% of television stations. The state owns a huge share – 72% – of the top radio stations (DJANKOV et al., 2001, p. 15).

O controle de informações por meio de instituições privadas em países democráticos também foi objeto de estudo de denso trabalho realizado pelo *Instituto Prensa y Sociedad (IPyS)*. A partir da investigação de 12 países – sendo a Espanha o único não latino-americano –, os autores observaram um alto nível de concentração de meios de comunicação no continente (BECERRA; MASTRINI, 2009). Conforme discutido adiante, essa concentração significaria uma disfunção no caso de regimes democráticos, uma vez que, na prática, representaria a supressão da possibilidade de institucionalização de fontes alternativas de informação, requisito necessário à democracia, segundo Dahl (2009; 2012) e Diamond e Morlino (2005).

Um sistema democrático de mídia requer, do ponto de vista normativo, regras capazes de garantir e proteger, efetivamente, a pluralidade – ou a diversidade – do sistema também quando ele se encontra nas mãos de empresas privadas. Sobre diversidade, Baker afirma: “*The three major reasons to oppose media concentration in general, and mergers in particular, can be labeled: (i) the democratic distribution value; (ii) the democratic safeguard value; and (iii) the media quality value*” (BAKER, 2009, p. 653). Tais valores, uma vez operacionalizados por meio de políticas públicas, teriam como objetivo, basicamente, permitir maior distribuição de poder entre grupos distintos e,

assim, proporcionar diversidade de pontos de vista:

The basic standard for democracy would then be a very wide and fair dispersal of power and ubiquitous opportunities to present preferences, views, visions. This is a democratic distribution principle for communicative power – a claim that democracy implies as wide as practical a dispersal of power within public discourse (BAKER, 2007).

A dispersão desse poder também incentivaria uma espécie de pluralismo em termos de *accountability*, exercido por esses grupos. Além disso, essa distribuição do poder da mídia protegeria regimes democráticos do que Baker chama de “efeito Berlusconi”, por meio dos quais se formam os grandes conglomerados do setor ao mesmo tempo em que surgem barreiras à entrada de novos atores.

Esses também são pressupostos básicos adotados pelo Policy Report encomendado e financiado pela União Europeia ao *Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF)* intitulado *European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom* (CMPF, 2013). Conforme o próprio título destaca, duas dimensões são o alvo do estudo desenvolvido pela *European University Institute*. São eles: *media pluralism e media freedom*. Como pano de fundo para o estudo, o CMPF desenvolve o argumento segundo o qual pluralismo e liberdade em termos de mídia são dimensões que se complementam.

Para tanto, faz-se referências filosóficas e legais que vão de Aristóteles, passando pela Primeira Emenda da Constituição dos EUA, à Declaração Universal dos Direitos do Homem. Trata-se de caminho recorrente em abordagens europeias sobre o tema, cujos enfoques costumam abordar pluralidade em termos de mídia como direito humano: “*Traditional approaches to regulating media concentration and pluralism are premised on a human rights argument that contemporary citizenship is based on certain rights, and, one of these rights is to have access to a diverse and plural media sector*” (WARD, 2005, p. 2). Nesse sentido, as premissas que embasam o pressuposto do CMPF podem ser assim resumidas: uma sociedade só é livre quando seus cidadãos

são minimamente informados e habilitados à participação e à deliberação; participação e deliberação são princípios democráticos cuja efetivação requer pluralidade e disponibilidade quanto às ferramentas comunicacionais; pluralidade seria, portanto, requisito para uma mídia livre, a qual, por sua vez, incentivaria princípios democráticos relacionados a uma sociedade livre.

O documento não se aprofunda no debate conceitual sobre o que seria essa sociedade livre, mas apresenta um conceito para o que seria uma mídia livre e, ao mesmo tempo, estabelece uma distinção entre liberdade de mídia e pluralismo de mídia. Liberdade em termos de mídia diz respeito, sobretudo, a não intervenção governamental sobre o sistema de mídia: *“Media freedom relates to the independence of the media from government authorities’ control and intervention”* (CMPF, 2013, p. 20). Uma mídia livre é apontada como pré-requisito necessário para o funcionamento de um sistema de mídia plural. A concepção de pluralismo em termos de mídia, por sua vez, está mais relacionada ao impacto da estrutura de mercado sobre o funcionamento do sistema de mídia.

Media pluralism relates to independence of media from private control and the disproportionate influence of one or few economic, social and/or political sources of power (Czpek et al. 2009). (...) the concept of media pluralism is usually based upon the tolerance and inclusiveness of both the political system and society in general. (...) Media pluralis could refer to ownership, media outlets, sources of information, and the range of content (Valcke 2011) (CMPF, 2013, p. 20).

A reflexão aqui desenvolvida adota essa conceituação quanto à concepção de pluralismo em termos de mídia.

Essencialmente interdisciplinar, a conceituação aqui adotada está inserida no debate sobre a estrutura de sistemas de mídia e seus impactos em sociedades democráticas: *“Given the significant impact that communications has on society, it is clear that all academic disciplines might afford some insights as to how communications industries might best be structured”* (GARCIA; SURLES, 2007, p. 476). Ao revisar o banco de dados de artigos científicos *Academic*

Search Premier, Communication and Mass Media Complete, JSTOR e Lexis-Nexis Academic, Garcia e Surles (2007) chegam à conclusão de que a agenda de pesquisa sobre política de mídia – mais especificamente sobre concentração e diversidade – congrega em rede pesquisadores dos mais diversos campos de estudo. A partir das palavras-chave *media ownership, media consolidation e media diversity*, foram encontrados 230 artigos em 97 periódicos. Ocupam destaque pesquisadores da área do Direito, da Economia, da Ciência Política, do Jornalismo, da Comunicação e da Sociologia. Essa interdisciplinaridade é apontada pelas autoras como um fator positivo para análise de políticas.

No entanto, como era de se esperar, não há consenso em torno do que vem a ser pluralismo de mídia. Trata-se de uma definição em disputa, sobretudo pela complexidade e subjetividade a ela inerentes. Tentativas de abarcá-las se veem diante de dimensões conceituais e empíricas – como estrutura, organização e funcionamento, tanto da sociedade quanto do sistema de mídia especificamente – passíveis de uma infinidade de interpretações distintas entre si. Por isso, a concepção de pluralismo está mais intimamente vinculada ao debate filosófico normativo sobre valores democráticos. Do ponto de vista empírico, tende-se a adotar a expressão “diversidade de mídia” como forma de se operacionalizar a discussão teórica-conceitual (CMPF, 2013).

Um dos mais célebres autores a estabelecer essa interlocução entre democracia e meios de comunicação foi Dahl (2009; 2012), para quem fontes alternativas e independentes de informação seriam condições necessárias à democracia:

Como os cidadãos podem adquirir a informação de que precisam para entender as questões se o governo controla todas as fontes importantes de informação? Ou, por exemplo, se apenas um grupo goza do monopólio de fornecer a informação? Portanto, os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista (DAHL, 2009, p. 111).

Não se trata somente de hipótese teoricamente informada. Parece haver evidências empíricas suficientes para se partir do princípio de que

diversificação comercial – ou competição entre firmas por audiência – é condição necessária, embora não suficiente, para a existência de mercados de mídia plurais (MAUERSBERGER, 2011). Países em processo de democratização ilustram bem esse cenário (MUGHAN; GUNTER, 2004; BLANKSON; MURPHY, 2007). Parece indispensável destacar que transições democráticas não necessariamente levam a democracias (ZAUERUCHA, 2000; 2005; LEVITSKY; WAY, 2010). A mídia integra esse cenário mais amplo de democratização, com destaque para o que se pode chamar de “*unfair media access*” (LEVITSKY; WAY, 2010, p. 3) por parte de determinados grupos selecionados pelos governantes. Acesso limitado ou privilegiado a mídia pode refletir num processo competitivo desigual entre os grupos que disputam o poder o que, por sua vez, representaria uma incompatibilidade com regimes democráticos. Essa seria uma das características daquilo que Levitsky e Way (2010) classificam como “*competitive authoritarianism*” – ou autoritarismo competitivo:

Competitive authoritarian regimes are civilian regimes in which formal democratic institutions exist and are widely viewed as the primary means of gaining power, but in which incumbents' abuse of the state places them at a significant advantage vis-à-vis their opponents (LEVITSKY; WAY, 2010, p. 5).

Nesse tipo de regime, a competição está prevista formalmente, mas não se efetiva na prática – vale destacar que uma das principais características do autoritarismo competitivo é o papel relevante exercido por instituições informais. Essa classificação desenvolvida por Levitsky e Way (2010) leva em conta uma série de variáveis, a saber: sistemático abuso eleitoral, violações de liberdades civis de opositores políticos, graus de clientelismo e corrupção, além de acesso seletivo à mídia. Ou seja, a questão do papel desempenhado pela mídia em processos de democratização é considerado relevante.

Quanto à relação entre transição democrática e mídia, já foram objeto de estudo os casos da Espanha (GUNTER; MONTERO; WERT, 2004), Gana (ALHASSAN, 2005), Nigéria (MOHAMMED, 1994), Rússia (MICKIEWICZ,

2004), Hungria (SUKOSD, 2004) e Chile (BRESNAHAN, 2003; TIRONI; SUNKEL, 2004). A relação entre pluralismo midiático e democracia também é objeto de investigação comparada na África (BARNETT, 1999; BLANKSON, 2007), América Central (ROCKWELL, 2007) e em países do leste europeu (MARIN; LENGEL, 2007). Assim, a construção teórica e conceitual da ideia de pluralismo de mídia ocorre a partir da referência histórica a processos de democratização nas chamadas *new democracies*:

In this situation, the necessity for media pluralism rules became obvious. However, recent studies have demonstrated that there are still problems related to media freedom in certain countries with more recent democratisation or re-democratisation (e.g. Freedom House annual indexes) and, indeed, problems related to media pluralism (CMPF, 2013, p. 15).

O estudo da União Europeia sugere que uma mídia plural se caracteriza, fundamentalmente, pela preservação da integridade de determinados princípios democráticos, a saber: (i) prevenir a subrepresentação midiática de grupos sociais, ou seja, promover inclusão e participação; (ii) incentivar o surgimento das mais diversas fontes de informação e de opinião, bem como (iii) o acesso a elas por parte dos cidadãos; e, por último, proteger a liberdade de expressão. Esses aspectos podem ser diretamente impactados pela forma como o recursos de mídia são distribuídos: “*Such media freedom and pluralism are based upon fair distribution of power and influence amongst a variety of social and political groups*” (CMPF, 2013, p. 17).

Mauersberger (2011), ao analisar os casos do Uruguai, Argentina e Chile, insere a investigação sobre política regulatória de radiodifusão no contexto mais amplo do processo de redemocratização. Assim como Zaverucha (2000; 2005) quanto às relações civis-militares, Mauersberger considera a mídia como parte relevante do processo – inacabado e frágil – de consolidação democrática: “*Many years after the political systems returned to electoral democracies, calls for democratizing the media sector are increasing and in some countries answered with policy reforms*” (MAUERSBERGER, 2011, p. 2).

O autor defende que, na América Latina, o processo de democratização

não chegou à mídia – o que tornaria, a princípio, os casos em questão como enquadráveis na classificação de autoritarismo competitivo (LEVITSKY; WAY, 2010) ou de democracias fragilizadas (ZAVERRUCHA, 2000; 2005). A censura governamental acabou substituída pelo que Mauersberger chama de censura econômica, propiciada pela formação de conglomerados, resultado de uma aliança entre elites econômicas e políticos conservadores. O cenário latino-americano se caracteriza, portanto, pela baixa competitividade e pela homogeneização de conteúdo.

Considerações finais

O papel desempenhado pela mídia na construção da realidade confere a ela uma relevância fundamental para se compreender relações de poder, tanto em regimes democráticos quanto em países autoritários. Ter acesso a ferramentas de produção e difusão de formas simbólicas é ter acesso a poder. Trata-se, portanto, de uma variável que não pode ser negligenciada.

Nesse sentido, é possível afirmar que o debate sobre democracia e mídia plural é marcadamente normativo. É evidente a predominância de princípios democráticos relacionados a modelos de democracia enquanto substância a guiar as reflexões sobre essa relação. Uma mídia plural é apontada como ferramenta de incremento de regimes democráticos, ao mesmo tempo em que é considerada resultado de democracias robustas. Espera-se que países democráticos disponham de normas e regras que tenham como objetivo proteger a pluralidade – ou a diversidade – do sistema de mídia. Elas se efetivam – ou, pelo menos, devem se efetivar – por meios de políticas públicas setoriais. Processos de redemocratização ilustram esse aspecto. A análise da estrutura de mercado de mídia contribui para revelar em que medida determinado país é mais ou menos democrático.

Em síntese, para a análise sobre a relação entre democracia e mídia, considera-se imprescindível levar em conta os pressupostos abaixo relacionados:

- a democratização pode ser definida como um processo de inclusão igualitária dos cidadãos em tomadas de decisão, por meio de um

movimento na direção de consultas amplas, igualitárias e protegidas. Se esses elementos são observados apenas formalmente, o caso em questão pode ser considerado como autoritarismo competitivo;

- a mídia, por meio da produção e difusão de bens simbólicos, é elemento fundamental do processo de construção da realidade compartilhada socialmente pelos indivíduos;
- o quesito fontes alternativas de informação integra a lista de condições necessárias, porém não suficientes, para a efetivação de princípios democráticos básicos, como pluralidade e diversidade;
- sistemas de mídia plurais estão associados ao incremento de princípios democráticos previstos por teorias normativas, como inclusão, participação e liberdade de expressão, os quais, por sua vez, incentivariam diversidade em termos de exposição de pontos de vista sobre uma mesma realidade;
- sistemas de mídia em países democráticos pressupõem a existência de regras setoriais específicas guiadas pelo interesse público que evitem estruturas oligopolizadas de mercado e, assim, garantam e protejam, efetivamente, essa diversidade.

Por último, entende-se como razoável, para fins analíticos, tomar o debate sobre concentração como dimensão dicotômica em relação à ideia de pluralismo. Assim, pluralidade de mídia deve ser entendida como elemento fundamental no cenário mais amplo dos princípios democráticos.

REFERÊNCIAS

ALHASSAN, Amin. Market valorization in broadcasting policy in Ghana: abandoning the quest for media democratization. **Media, Culture & Society**, SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi), v. 27 (2), 2005, p. 211-228.

BAKER, C. Edwin. **Media concentration and democracy: why ownership matters**. Cambridge: New York, 2007.

_____. Viewpoint Diversity and Media Ownership, **Federal Communications Law**

Journal, Vol. 61, n. 3, Article 5, p. 651–671, 2009.

BARNETT, Clive. The limits of media democratization in South Africa: politics, privatization and regulation. **Media, Culture & Society**, SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi), v. 21, p. 649–671, 1999.

BLANKSON, Isaac A.. Media independence and pluralism in Africa: opportunities and challenges of democratization and liberalization. In: BLANKSON, Isaac A.; MURPHY, Patrick D (eds.). **Negotiating democracy: media transformations in emerging democracies**. Albany: State University of New York Press, 2007.

BRESNAHAN, Rosalind. The media and the neoliberal transition in Chile: democratic promise unfulfilled. **Latin American Perspectives**, n. 30, v. 6, nov., p. 39–68, 2003.

BUCKLEY, Michael. Two Principles of Broadcast Media Ownership for a Democratic Society, **Journal of Business Ethics**, 82:821–834, 2007.

CMPF – Centre for Media Pluralism and Media Freedom. European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom. **Policy Report**, jan., 2013.

COMPAINE, Benjamin. Competition in television and radio: trends and policy implications. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

GARCIA, D. Linda; SURLS, Ellen. Media ownership and communications: enriching the research agenda. **Telecommunications Policy**, 31, p. 473–492, 2007.

GUNTER, Richard; MONTERO, José Ramón; WERT, José Ignacio. The media and politics in Spain: from dictatorship to democracy. In: **Democracy and the media: a comparative perspective**. Cambridge: New York, 2004.

HORWITZ, Robert B. On media concentration and the diversity question. In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

JUST, Natascha. Measuring media concentration and diversity: new approaches and instruments in Europe and the US, **Media, Culture & Society**, SAGE Publications (Los Angeles, London, New Delhi and Singapore), v. 31 (1), p. 97–107, 2009.

LIVINGSTONE, Sonia; LUNT, Peter; MILLER, Laura. Citizens, consumers and the citizen-consumer: articulating the citizen interest in media and communications regulation. **Discourse & Communication** (SAGE Publications), 1:63, p. 63-89, 2007.

LIVINGSTONE, Sonia; LUNT, Peter. Representing citizens and consumers in media and communications regulation. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science** (SAGE Publications), 611:51, may 2007.

MARIN, Noemi; LENGEL, Laura. Emerging media transformation in the New Europe: past and future challenges. In: **Negotiating democracy: media transformations in emerging democracies**. Albany : State University of New York Press, 2007.

MICKIEWICZ, Ellen. Institutional incapacity, the attentive public, and media pluralismo in Russia. In: **Democracy and the media: a comparative perspective**. Cambridge: New York, 2004.

MOHAMMED, Jubril Bala. Democratization and the challenge of private broadcasting in Nigeria. **Africa Media Review**, v. 18, n. 1, p. 81-95, 1994.

NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

PUPPIS, Manuel. Media regulation in small states. **International Communication Gazette** (SAGE Publications), 71: 7, 2009.

RICE, Ronald E. Central concepts in media ownership research and regulation. In: _____ . **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

ROCKWELL, Rick. Vestiges of authoritarianism: monopoly broadcasting in Central America. In: **Negotiating democracy: media tranformations in emerging democracies**. Albany : State University of New York Press, 2007.

ROSE, Mark. The claims of copyright: public purposes and private property. In: RICE, Ronald E. **Media ownership: research and regulation**. Cresskill, NJ: Hampton Press, 2008.

SMITH, Rachel Craufurd; TAMBINI, Damian. Measuring media plurality in the United Kingdom: policy choices and regulatory challenges. **Journal of Media Law**, 4(1), p. 35-63, 2012.

SUKOSD, Miklos. Democratic transformation and the mass media in Hungary: from Stalinism to democratic consolidation. In: **Democracy and the media: a comparative perspective**. Cambridge: New York, 2004.

TIRONI, Eugenio; SUNKEL, Guillermo. The modernization of communication: the media in the transition to democracy in Chile. In: GUNTHER, Richard; MUGHAN, Anthony (eds.). **Democracy and the media: a comparative perspective**. Cambridge: New York, 2004.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes: Comunicação e informação na nossa época**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WILDMAN, Steven S. Indexing diversity. In: NAPOLI, Philip M. (ed.). **Media diversity and localism: meaning and metrics**. New York: Routledge, 2007.

O DEVER E O FAZER: O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO

IVAN MORAES FILHO⁸

Introdução

“Regulação é censura”, ouve-se sempre quando alguém ousa questionar as normas que regem a comunicação no Brasil. “Pra quê gastar dinheiro público em emissoras que não dão audiência?”, dizem outros para se opor a eventuais investimentos por parte do Estado em veículos de mídia pública. Muito do que se discute (e do que se omite) sobre políticas de comunicação no Brasil é recheado de preconceitos, fruto provável da falta de compreensão sobre esse direito e de informação sobre a importância de se poder debater (e receber informações diversas) livremente no espaço público.

No âmbito da sociedade civil, são comuns lamentos sobre a forma com que determinados assuntos, especialmente ligados a conteúdos locais e pautas ligadas à luta por direitos são tratados (ou escondidos) pelos meios de comunicação comerciais que praticamente controlam o fluxo de informações no Brasil, assim como a falta de oportunidades para que mais pessoas tenham a chance de produzir e veicular suas próprias mensagens. A demanda é maior justamente em grupos historicamente excluídos da sociedade, como mulheres, negros/as, pessoas com deficiência, segmento LGBT, trabalhadores/as e pessoas que vivem longe dos grandes centros econômicos do país.

8 Militante de Direitos Humanos e Integrante do Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF).

A crença de que o direito a se comunicar é restrito à concepção negativa dos direitos (ou, das liberdades) é um grande obstáculo a ser superado pelas pessoas e organizações que buscam discutir de forma aprofundada as normas, leis e mecanismos de financiamento público e privado a que estão submetidos os meios de comunicação no nosso país. O objetivo desse artigo é, através de uma abordagem teórica, realizar um resgate histórico sobre os processos sociais de construção dos direitos humanos, localizando nesse contexto o direito à comunicação e o papel do poder público em garanti-lo.

Vamos nos debruçar sobre estudos científicos existentes acerca do tema, em especial sobre a obra do brasileiro Venício A. de Lima e do estadunidense Robert McChesney, tidos como referência no debate sobre políticas de comunicação em seus países de origem. Também serão utilizadas obras como as de Pedrinho Guareschi, Laurindo Lalo Leal, Valério Cruz Brittos e Des Freedman. Todos esses estudiosos desenvolvem seus trabalhos sob a luz da economia política e da teoria crítica — linhas que relacionam o controle sobre os meios de produção com a sociedade de classes e que, em contraposição ao pensamento cartesiano, procuram incorporar as tensões do presente ao pensamento filosófico tradicional. Nesse campo se insere a chamada Economia Política da Comunicação, que se debruça sobre as contradições naturais existentes num ambiente de mídia controlado por forças hegemônicas, políticas e econômicas, e sobre a necessidade da existência de um ambiente plural e diverso em que todos os pontos de vista participem do debate público.

Noberto Bobbio, Paulo Bonavides, Karel Vazak e Marcelo Novelino nos trarão as bases do que se compreende como direitos humanos no Estado moderno. Para definir a relação entre a comunicação e a democracia, recorreremos aos estudos de Robert Dahl, este, mais identificado com o “liberalismo pluralista”, que contribuirá para a compreensão do papel do Estado para garantir que as pessoas possam participar do debate público e receber informações com qualidade e diversidade, o que não é apenas um princípio defendido pelas comumente chamadas “alas da esquerda”.

A construção histórica dos direitos humanos e o direito à comunicação

São direitos humanos fundamentais todos aqueles direitos que todas as pessoas devem ter para que possam viver de forma plena, estando aí inseridos tanto as liberdades individuais de cada cidadão ou cidadã diante do Estado quanto os direitos difusos, coletivos, que precisam ser garantidos pelo próprio Estado para que todas as pessoas possam, de forma igualitária, participar ativamente da vida em sociedade. Resgatando o pensamento do jurista alemão Konrad Hesse, Paulo Bonavides (1982) nos lembra que o objetivo dos direitos fundamentais é criar e manter pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana.

A construção dos direitos humanos, porém, não se dá de uma vez só. Nem de forma imposta. Seu reconhecimento, alerta Noberto Bobbio (1990), remonta ao início da era moderna, das doutrinas jusnaturalistas, das declarações dos direitos do homem, das constituições dos primeiros estados liberais construídos especialmente na segunda metade do século XVIII. Garantias e pressupostos que depois da Segunda Guerra Mundial passam a ser reconhecidos internacionalmente como “direitos humanos” e que têm suas raízes na própria concepção iluminista de que indivíduo não é apenas um “súdito” de um monarca nem somente uma parte, uma peça dentro da tessitura da sociedade em que está inserido, como acreditava a visão organicista hegemônica até as primeiras revoluções burguesas, mas também o protagonista de sua própria liberdade.

Um aspecto importante desta mudança de pensamento é a percepção da alteração na elaboração das normas jurídicas, indicando o caminho para uma nova era em que os seres humanos suplantam a identidade subserviente de seguidor (ou subversor) de regras e deveres e passam a reconhecer-se também como sujeitos de direitos.

No início, as regras são essencialmente imperativas, negativas ou positivas, e visam a obter comportamentos desejados ou a evitar os não desejados, recorrendo a sanções celestes ou terrenas. Logo nos vêm à

mente os Dez Mandamentos, para darmos o exemplo que nos é mais familiar: eles foram durante séculos, e ainda o são, o código moral por excelência do mundo cristão, a ponto de serem identificados com a lei inscrita no coração dos homens ou com a lei conforme a natureza. Mas podem-se aduzir outros inúmeros exemplos, desde o Código de Hamurabi até a Lei das doze tábuas. O mundo moral, tal como aqui o entendemos – como o remédio para o mal que o homem pode causar ao outro, nasce com a formulação, a imposição e a aplicação de mandamentos ou de proibições, e, portanto, do ponto de vista daqueles a quem são dirigidos os mandamentos e as proibições, de obrigações. Isso quer dizer que a figura deontica originária é o dever, não o direito (BOBBIO, 1990, p.52).

A concepção individualista de que, em ordem de importância, primeiro vêm as pessoas, em sua liberdade, e depois o Estado, deriva do estado de natureza de John Locke. Para o pai do liberalismo, o homem não é “o lobo do homem”. Não são os homens bárbaros que precisam de correntes e mandamentos para não se machucarem ou oprimirem-se uns aos outros, mas de um “estado de perfeita liberdade de regular as próprias ações e de dispor das próprias posses como se acreditar melhor, os limites da lei de natureza sem pedir permissão ou depender da vontade de nenhum outro” (LOCKE, 1998, p. 382). Não se pode deixar de lado, porém, a informação de que foi o próprio Locke que desenvolveu o raciocínio de que a propriedade privada individual é o fim maior da sociedade civil e política, pensamento com o qual não se coadunam defensores do direito à comunicação na contemporaneidade.

Os chamados “direitos inalienáveis” dos indivíduos declarados nas embrionárias declarações do século XVIII invertem a lógica do pensamento vigente. Em relação às pessoas, primeiro dar-se-ia a garantia dos direitos para, em seguida, estabelecer-se seus deveres em relação aos Estados. Eis as bases do chamado “Estado de Direito”.

É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos

privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos (BOBBIO, 1990, p.58).

Não há uma cadeia rigorosamente cronológica de eventos e conquistas – todos esses direitos foram construídos, reconhecidos e positivados ao longo dos anos, em processos de luta e reivindicação. Embora não se deva classificar os direitos de forma a atribuir-lhes valores diferentes uns dos outros (por serem interdependentes e indivisíveis), é possível, com base numa visão histórica dos processos de reconhecimento e positivação, reconhecer as diferenças materiais e simbólicas observadas na forma com que podem ser garantidos – ou violados. É importante reafirmar que os direitos surgidos mais recentemente não tiram, dividem ou enfraquecem a importância dos conquistados anteriormente, visto que nenhum deles pode ser garantido de forma isolada.

Para compreender (e explicar) melhor esta construção, muitos estudiosos utilizam a metáfora feita pelo tcheco-francês Karel Vazak, em conferência ministrada em 1979, no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo, que alinha a construção dos direitos com o lema da Revolução Francesa (1789): *liberté, égalité e fraternité*. Mais que uma abstração poética, a ilustração do jurista facilita a compreensão da evolução dos direitos a partir não apenas da relação de cidadãos e cidadãs com os deveres do Estado, mas também entre as próprias pessoas. É importante, porém, ressaltar que esta forma de apresentar os processos de conquistas de direitos não pretende denotar uma linearidade histórica. É fato que ao longo dos tempos não houve apenas avanços e vitórias, mas também retrocessos nesta caminhada. A ilustração de Vazak, portanto, funciona principalmente como elemento simbólico, pedagógico, que nos auxilia a compreender a evolução do pensamento e a interdisciplinaridade dos direitos.

Aqui cabe um parêntesis para conceituar quem são esses sujeitos de direitos. Não se trata de admitir o pressuposto liberal de que os indivíduos são seres absolutamente autônomos que competem entre si pela garantia dos próprios interesses ou mesmo a concepção dos regimes absolutistas da

idade média ou totalitários modernos que veem os indivíduos simplesmente como partes de uma máquina (organização, Estado ou partido). Dentro da lógica da garantia dos direitos humanos, é importante perceber “pessoa” como sinônimo de “relação”, visto que o ser humano é rigorosamente um ser social e que sua própria existência (ou “humanidade”) pressupõe sua relação com os demais. Ou seja, embora livre, as pessoas prescindem das outras pessoas para que gozem da própria existência. Nem uma célula isolada do ambiente em que vive, nem apenas uma parte do todo. Os seres humanos são e definem-se principalmente pelas relações que têm com os demais seres humanos (GUARESCHI, 2013).

Frutos das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, os chamados direitos da primeira geração (ou dimensão), são também chamados de direitos das “liberdades”, visto que simbolizavam, naquele momento, garantias individuais diante de um estado autoritário e absolutista. São também chamados de direitos “civis e políticos” ou mesmo “direitos negativos”, sempre observados do ponto de vista do papel do estado em sua garantia. Afinal de contas, para que as pessoas possam usufruir de suas liberdades de pensamento, de religião e de expressão, por exemplo, basta que não haja esforços impeditivos por parte da autoridade pública.

Já os direitos ditos “econômicos, sociais e culturais” nascem da percepção de que as liberdades não bastam. São chamados de direitos coletivos ou positivos, como também de “direitos da igualdade”. Esses surgem dos movimentos e revoluções socialistas, partindo do princípio de que o estado também tem obrigações concretas diante da sociedade e de que alguns direitos precisam de políticas públicas para serem realizados. Não nos basta a “liberdade” de estar saudável ou de educar-se. É preciso o acesso garantido às instituições e mecanismos que vão possibilitar os direitos à saúde, à educação, entre outros.

Na linha do que apresentou Vazak, os direitos da fraternidade (ou solidariedade) seriam os da terceira geração. Estariam relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, assim como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao próprio direito de comunicação. Aí estariam contidos os

valores da democracia, do pluralismo⁹ e do acesso à informação (NOVELINO, 2009).

Daí já se percebe que um direito não pode existir sozinho. Afinal de contas, para que se tenha educação de qualidade, é preciso estar saudável. Para se estar saudável, é necessário que haja não só hospitais equipados, postos de saúde, remédios e médicos à disposição. É imperiosa a educação preventiva, a segurança alimentar, a moradia digna, o transporte, a informação sobre possíveis epidemias etc.

Embora classificada por Vasak, Bonavides e Novelino como um direito da terceira geração, não é difícil perceber componentes do direito à comunicação (liberdade de expressão, direito à informação, pluralismo, etc.) em todas as dimensões da construção dos direitos humanos. Isso nos permite afirmar, portanto, que se trata de um direito ao mesmo tempo individual e coletivo já que dele fazem parte tanto a possibilidade de pessoas e grupos emitirem mensagens livres de censuras ou barreiras, através dos meios que forem necessários, como também o direito de receber informações relevantes, de forma plural e diversificada, de modo a tomar decisões conscientes dentro do ambiente democrático. Tais prerrogativas constam em diversos protocolos internacionais, dentre eles a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José), de 1969.

Uma das primeiras pessoas a conceituar o “direito à comunicação”, extrapolando a noção até então vigente de “liberdade de expressão” foi o pioneiro da televisão francesa Jean D’Arcy, diretor da Divisão de Rádio e Serviços Visuais das Nações Unidas em 1969.

Para o vanguardista, os direitos de expressão não poderiam ficar apenas no campo “negativo” das liberdades. Sua visão consistia num impressionante direito à comunicação para todos, que englobava todas as liberdades de falar e todos os direitos de expressão conquistados durante os séculos. Mais ainda: um direito aos meios indispensáveis para que o direito de comunicar seja efetivo, assim como o acesso à informação necessário a tal direito (RICHSTAD, 2002). Pela primeira vez, a referência a esse direito extrapola o âmbito

⁹ Embora Novelino atribua o pluralismo a uma “terceira geração” de direitos humanos, esta característica também está presente no pensamento liberal desde a chamada “primeira geração”.

individual, mas também extensivo a comunidades humanas. D'Arcy (*apud* RICHSTAD, 2002) considerava que os sistemas de comunicação até então limitavam acesso e, fascinado com as novas descobertas e a comunicação via satélite, considerava a possibilidade de tornar possível uma verdadeira revolução global na troca de informações, ideias e opiniões.

Na mesma época, o projeto *Instant World*, estudo realizado pela Comissão de Telecomunicações do Canadá, embora restrito ao campo nacional, chegou a conclusões semelhantes. Seu relatório esclarecia que a liberdade de saber e a liberdade de falar contam-se entre os privilégios mais apreciados numa sociedade democrática. Os direitos de ouvir e de ser ouvido, de informar e de ser informado, poderiam juntos ser considerados como ingredientes essenciais de um “direito de comunicar”. Como recomendação do documento, se defende que todos os serviços estivessem disponíveis a todos os canadenses, por um preço razoável (RICHSTAD, 2002). Estavam entre esses “novos” direitos: “O direito de ser informado, o direito de informar, o direito à vida privada, o direito de participar da comunicação pública”.

Toda essa efervescência influenciou fortemente as discussões que fizeram parte da Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic), um projeto internacional de reorganização dos fluxos globais de informação por meio de diversas ações de governo e de organizações da sociedade civil. A iniciativa foi lançada no início dos anos 1970 pelo movimento dos Países Não alinhados e recebeu o apoio formal da Unesco em 1977.

Três anos depois, as discussões desaguaram num dos documentos mais importantes daquela época sobre o tema. A publicação *Many voices, one World* (Um mundo, muitas vozes), assinada pelo irlandês Sean MacBride¹⁰, ofereceu um reconhecimento planetário ao direito à comunicação. O relatório declarava que a comunicação era “uma questão de direitos do homem” e que este direito vai além daquele de receber a comunicação ou de ser informado. “A comunicação é, portanto, encarada como um processo bidirecional, cujos participantes, indivíduos ou coletividades, mantêm um diálogo equilibrado e democrático” (MACBRIDE, 1980, p. 172). A Comissão MacBride declarava que a “ampliação das liberdades (de falar, de imprensa, de informação e de

¹⁰ Não por outro motivo, o documento também é conhecido como Relatório MacBride.

reunião) para um direito individual e coletivo mais vasto de comunicar é um princípio em evolução no processo de democratização” e pedia à mídia para “fazer respeitar os direitos do homem”.

Assim como o *Instant World*, o relatório promovido pela Unesco também elenca os elementos que compõem este direito fundamental: a) direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e outros direitos de informação; e c) direito à cultura, o direito de escolher, o direito à vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo (MACBRIDE, 1980).

Num planeta já tomado por grandes corporações de mídia e por uma onda crescente de neoliberalismo principalmente na Europa e nos Estados Unidos, não era de se estranhar que o documento assinado por Sean MacBride não agradasse os governos das maiores potências mundiais, tampouco encontrasse respaldo nos conglomerados globais de mídia. Esses defendiam o “*free flow of information*”, equivalente ao mercado livre, mesmo no campo da subjetividade. Na compreensão desses atores, qualquer tentativa de se democratizar a participação no debate público seria interpretada como uma interferência autoritária na própria liberdade de expressão, de mercado e de imprensa.

Assim, sob a liderança de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, Estados Unidos e Inglaterra acabaram deixando a Unesco em 84 e 85, respectivamente¹¹. A saída das grandes potências acabou naturalmente enfraquecendo a agência das Nações Unidas e dificultando a implementação das recomendações publicadas no relatório (LIMA, 2010).

Realmente o que estava em jogo estava muito além do simples conceito de liberdade de expressão. Como argumenta Richstad (2002), a disputa pelo direito de comunicar-se com muitas pessoas ao mesmo tempo remonta ao próprio crescimento populacional e da abertura das comunidades para o exterior, revelando-se a comunicação interpessoal senão adequada, mas insuficiente. A necessidade de se participar da arena pública através da informação midiaticizada já era motivo de conflitos desde o surgimento da

11 A Inglaterra voltou à Unesco em 1997. Os Estados Unidos apenas em 2003.

própria imprensa, ainda no século XV.

Se compreendida apenas como um “fenômeno natural” ou como uma mercadoria, a comunicação certamente irá interferir negativamente nos demais direitos de toda a sociedade. Se, por algum motivo, apenas algumas pessoas ou empresas detêm este poder, é compreensível que a parcela excluída da arena pública será também alijada de demais direitos e liberdades. O que dizer de uma comunidade rural na iminência de sofrer um despejo ilegal se não há canais disponíveis para denunciar o que sofre? Ou de uma mãe que não levou seu filho para tomar alguma vacina porque não recebeu a informação sobre os dias e horários em que o medicamento estaria disponível? Ou mais: o que dizer de toda uma população que não vê sua cultura, suas demandas ou seu modo de viver representado nos meios de comunicação? Como conseguirá participar do debate público que definirá os processos eleitorais e, conseqüentemente, as decisões políticas que certamente gerarão impacto sobre todos os seus integrantes?

É a partir do fenômeno social da mídia que nas sociedades modernas consegue-se formar uma opinião pública, define-se o que é real, definem-se valores, coloca-se a pauta de discussão e influencia-se poderosamente na construção da identidade das pessoas. A comunicação, precisa ficar claro, é um bem especial. É um campo de crenças e valores. É através dessas crenças e valores que se pode manipular e dominar pessoas. (GUARESCHI. 2013, p. 52)

O professor aposentado de Ciência Política e Comunicação da Universidade de Brasília Venício Lima (2009) revela a importância desse direito ao compará-lo com outros já “consolidados” no imaginário popular. “[Trata-se de] um direito tão fundamental como a educação e/ou a saúde”.

Uma outra visão sobre o direito à comunicação está na sua própria natureza de participação. Na sua potencialidade de fazer com que temas sejam discutidos de forma pública, de fazer com que demandas expostas sejam sanadas. Uma frase comumente ouvida entre ativistas da reforma da mídia nos Estados Unidos é: “se você luta por uma causa, a comunicação

certamente deve ser sua segunda causa. Sem ela, você não chega a lugar algum¹²). De fato, não é necessário ser um grande estudioso para se perceber a diferença de resultados que existe entre um protesto com cobertura jornalística e outro que se encerra quando os manifestantes vão para casa. Entre um debate com grande audiência no horário nobre de uma rede de televisão e um discurso no coreto de uma praça. De fato, há questões importantes que precisam ser discutidas na contemporaneidade, que podem e devem alterar políticas públicas ou mesmo o comportamento das pessoas. Enquanto esses assuntos não pautam meios de comunicação de massa, dificilmente as discussões serão levadas adiante. O guatemalteco Frank La Rue, que serviu como relator especial das Nações Unidas para a promoção e proteção da liberdade de expressão e opinião de 2008 a 2014, falou sobre a importância desse direito quando visitou o Brasil em dezembro de 2013 para participar do Fórum Mundial de Direitos Humanos:

Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e indivisíveis. Mas alguns direitos servem para facilitar outros direitos. O direito à comunicação é um direito que facilita outros. [...] o direito à comunicação implica essas dimensões: acesso e disseminar e difundir ideias e informação. Esse direito permite a participação cidadã para poder tomar decisões no nível pessoal ou social. Sugerindo ou criticando políticas públicas, denunciando violações e demandando direitos humanos. Permitindo acesso à informação pública, à transparência. Isso implica poder exigir o respeito aos seus direitos (LA RUE, 2013, informação verbal).

No mesmo depoimento, o relator ressalta a importância do direito à comunicação para o funcionamento da própria democracia. Numa via de mão dupla, a comunicação precisa ser “democratizada” para que a própria democracia possa existir numa determinada sociedade. Não à toa, a liberdade de expressão (1) e a existência de fontes de informação diversificadas (2) são

¹²A autoria da frase, atribuída a vários pesquisadores e ativistas, é provavelmente de Nicholas Johnson, comissário da Federal Communications Commission (FCC) entre as décadas de 1960 e 1970. Mas ninguém a tornou tão conhecida como Michael Copps, também integrante do FCC entre 2001 e 2009.

duas das seis instituições políticas exigidas no que o liberal-pluralista Robert A. Dahl chama de “democracia em grande escala¹³” (DAHL, 2001, p. 99). Para Frank La Rue, “A concentração de meios leva inevitavelmente à concentração do poder político. Este é um atentado à democracia”.

A teoria democrática clássica está baseada no pressuposto de que cidadãos bem informados tomam decisões conscientes e expressam com liberdade suas preferências de forma a influenciar efetivamente o processo de tomada de decisão dos governantes (PORTO, 2007; MACCHESNEY, 2004; LIMA, 2010). Mauro Porto (2007) argumenta, porém, que as pesquisas de opinião têm encontrado níveis baixos de informação no seio da sociedade, o que acaba levando ao chamado “paradoxo da política de massa”: a lacuna entre a expectativa de uma cidadania bem informada por parte da teoria democrática e a incômoda realidade da ausência desta informação chegando até a população (NEUMAN, 1986 *apud* PORTO, 2007). É o também chamado “dilema democrático”: o fato de que se espera que as pessoas tomem decisões racionais em regimes democráticos não quer dizer necessariamente que elas são capazes de desempenhar essa tarefa (LUPIA e MCCUBBINS, 1998 *apud* PORTO, 2007). Seria possível, portanto, que cidadãos mal informados sejam capazes de participar de uma democracia? Ou, como acreditam alguns analistas, a competência para o exercício de suas funções cívicas independe do nível de informação sobre assuntos públicos? Para Porto, nem uma coisa nem outra. Apresentando o modelo “cidadão interpretante”, o professor da Universidade de Tulane, em Nova Orleans, defende que os cidadãos são capazes de cumprir com as expectativas da teoria democrática se duas condições forem atendidas:

a) essas expectativas devem ser entendidas em termos da habilidade dos cidadãos de interpretar a realidade política, em lugar da exigência de serem bem informados, e

b) uma pluralidade de enquadramentos interpretativos deve estar disponível na esfera pública, especialmente na mídia. (PORTO, 2007, p. 42).

¹³ As outras são: gestores públicos eleitos; eleições livres, justas e frequentes; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

Mais uma vez a diversidade de visões nos meios de comunicação aparece como fator determinante para o bom funcionamento de uma democracia, um sistema de governo que simplesmente não funciona sem que haja pluralidade e diversidade de opiniões (McCHESNEY, 2004; ALI, 2014).

O papel do poder público

Para compreender o papel dos governos na garantia do direito humano à comunicação para todas as pessoas e a evolução de sua compreensão através dos anos, podemos tomar como ponto de partida a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Artigo 19 - Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ONU, 1946).

Nota-se que a declaração ainda trata a comunicação como um “direito negativo”. Como se o fato de o Estado “não interferir” automaticamente fizesse com que as pessoas pudessem usufruir de um sistema de comunicação em que pudessem livremente trocar informações, produzir e disseminar conteúdos. Parece a DUDH estar inspirada na teoria liberal clássica que considera o Estado apenas como uma possível ameaça às liberdades individuais, e não como um promotor das mesmas liberdades (LIMA, 2010).

Outros documentos ratificados pela organização seguem o mesmo caminho, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, também conhecida como Pacto de San José, que trata do tema em seu artigo 13.

i) Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

ii) O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:

a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;

b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

iii) Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

iv) A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

v) A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência (OEA, 1969).

Mais uma vez, não se percebe entre as obrigações do Poder Público aquelas que irão garantir que as pessoas possam ter acesso aos meios, nem nenhuma outra obrigação positiva que não seja apenas a de limitar conteúdos preconceituosos ou de fato restringir o transito de informações e opiniões que possam ser vistas como prejudiciais à sociedade.

Nesse sentido, o Relatório MacBride é um divisor de águas, quando deixa claro o que se passa a conceituar como democratização da comunicação e o que precisa ser feito para que todas as pessoas possam ter garantido o direito que lhes é anunciado na DUDH: “processo mediante o qual 1) o indivíduo passa a ser um elemento ativo e não um simples objeto da comunicação; 2)

aumenta constantemente a variedade de mensagens trocadas; 3) aumenta também o grau de qualidade da representação social na comunicação” (MACBRIDE, 1980).

O documento que fez com que Estados Unidos e Inglaterra deixassem a Unesco também dá o tom da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, assinado pela Organização dos Estados Americanos em 2000. Quando admite não apenas a possibilidade, mas o dever de o poder público implementar políticas que incidam sobre o espectro eletromagnético com o objetivo de garantir a diversidade de vozes e impedir que poucos sujeitos controlem de forma exclusiva o fluxo de informação num determinado lugar, a OEA não deixa nenhuma dúvida sobre a forma como este direito deve ser visto e tratado pelos governos.

Artigo 12 - Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis anti-monopólio, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos. (OEA, 2000)

Para Freedman (2008), o mercado da comunicação tem uma tendência natural e cada vez mais crescente para a concentração e oligopolização, fazendo com que caiba ao governo a adoção de barreiras artificiais de propriedade para que um sujeito não sobreponha seu poder aos outros. Lima (2010) recorre a Edwin Baker para defender o princípio de “*maximum dispersal of ownership*”, ou dispersão máxima de donos. De acordo com o pesquisador, quanto maior for o número de sujeitos que exercem comando sobre os meios de comunicação, melhor servida será a democracia. “Mais controladores significam a possibilidade do exercício da liberdade de expressão por um número maior de cidadãos” (Lima, 2010, p.110). Na crítica de Brittos (2008), o principal problema de uma estrutura concentrada na comunicação não é

a restrição pela procura do produto mais barato – como acontece em outros setores – mas uma violência à pluralidade. Tratando-se de um setor cuja matéria-prima e resultado são valores simbólicos, as práticas de exercício de poder financeiro ou abuso de posição dominante trazem consequências ainda mais graves do que em outras áreas econômicas.

Especialmente no que chamamos a “era da informação”, percebemos que a liberdade de expressão não é suficiente para que os indivíduos possam participar ativamente do discurso público e para que possam ser informados com a pluralidade e diversidade a que têm direito. Não basta a liberdade para se falar numa reunião pública ou numa demonstração de rua. É preciso que haja meios de comunicação disponíveis para que as pessoas possam fazer suas demandas serem conhecidas por toda a sociedade. Da mesma forma, é necessário que todos e todas tenham condições, através dos meios de comunicação, de ter acesso às diversas visões de mundo existentes no contexto em que vivemos para que possam, a partir delas, sentir-se representados e/ou tomar suas próprias conclusões a respeito de temas de interesse social. Jonas Valente, integrante do Coletivo Intervezes, deixa claros os motivos pelos quais a liberdade de expressão não é suficiente para uma participação plena da sociedade e a necessidade da intervenção estatal para garantir esse direito.

Sem ela [a ação do Estado], apenas os grupos com condições econômicas poderão falar [...] Em uma praça lotada, por exemplo, teriam o poder de fala aqueles com recursos para comprar equipamentos de som potentes. Já aqueles que dependem apenas da própria voz, embora não sejam impedidos, formalmente, de se expressar, na prática seriam apartados do direito de influir nas decisões que lhes dizem respeito” (VALENTE, 2013, p.18).

Para que se possa transmitir conteúdos de áudio ou de sons e imagens através do espectro eletromagnético é preciso fazer uso de um canal, ou seja, de um “espaço” dentro deste espectro – um bem natural escasso e finito, que pertence a toda a humanidade. É tarefa dos governos nacionais estabelecer

regras de uso desse bem, definindo desde quem poderá ocupar cada banda até como poderá utilizá-la.

Para Venício Lima (2009), a regulação do mercado de radiodifusão sob a perspectiva de aumentar a concorrência entre os sujeitos que dele participam, com a intenção de possibilitar e multiplicar também formas de uso privado não comercial, é um elemento que não pode deixar de ser levado em conta pelos Estados. Não se pode, portanto, deixar a atividade da comunicação aos cuidados apenas das regras de um mercado que tem o lucro como objetivo principal. Não se imagina, por exemplo, que a garantia do direito à educação de qualidade para todas as crianças de um determinado país seja prerrogativa da rede de educação particular. Nem que são os hospitais e planos de saúde privados as instituições que irão debruçar-se sobre a problemática da universalização do atendimento médico e da prevenção.

[...] é - ou deveria ser - o Estado quem zela pelos valores da pluralidade, da democracia e da participação nos meios de comunicação. Estamos convictos que só um Estado social e de direito se responsabilizará por assistência médica para aqueles que não têm recursos e educação digna para todos os cidadãos. [...] Da mesma forma, um sistema de comunicação baseado na empresa e no mercado também não poderá garantir ao cidadão o direito de se informar e ser informado. [...] de fato, o que eles¹⁴ reivindicam é o direito à censura, a serem eles a escolher o que será divulgado ou não (SERRANO, 2013, p. 81).

Estando a televisão e o rádio entre os principais meios de comunicação utilizados pela população para se informar e levando em conta que esses veículos têm suas mensagens distribuídas através de meios públicos (no caso, o espectro eletromagnético), é de se considerar o papel governamental na definição das normas que regem não só a distribuição dos canais (quem deve usar) como também a forma com que estes canais deverão ser utilizados (como devem usar), sem perder de vista a importância da participação da sociedade em todo esse processo. Até aqui, nenhuma novidade. Governos eleitos democraticamente representam (ou deveriam representar) os

¹⁴O autor se refere às empresas privadas de comunicação, em especial aos radiodifusores.

interesses da sociedade inteira, o que não é o caso das corporações do ramo da radiodifusão.

Diferente dos outros três poderes, o poder midiático não tem nenhuma legitimidade democrática. Ninguém vota nele, ninguém o elege. No Brasil, ele chegou a ser denominado ‘coronelismo informativo’¹⁵. Acho que o termo, levando-se em conta o que os coronéis significam na América Latina, é suficientemente eloquente (SERRANO, 2013, p. 73).

Ao contrário do que muitos podem ser levados a imaginar¹⁶, não há absolutamente nada de “natural” ou de “imutável” nas políticas que originam a regulação da radiodifusão. Robert McChesney lembra bem que “os sistemas de mídia não caem do céu”. As políticas, estruturas, subsídios e instituições que são criadas para controlar, dirigir e regular a mídia serão responsáveis pela lógica e natureza do sistema de mídia (McCHESNEY, 2004, p. 16).

É fato que regulamentar o uso do espectro eletromagnético não é suficiente para garantir a todas as pessoas o direito à comunicação. É necessário que haja políticas públicas que permitam à sociedade o acesso a esses - e outros - meios, o domínio das ferramentas necessárias para produzir e distribuir informações e, principalmente, a existência de um sistema público de comunicação em que toda a diversidade da população possa sentir-se representada não só servindo como audiência dos conteúdos disseminados, mas também participando das instâncias de definição sobre o que deverá ser produzido. Freedman (2008) afirma que são alternativas válidas a criação de regras antitruste, o subsídio a conteúdos, legislação sobre a liberdade de informação e o apoio à radiodifusão pública.

Assim como a administração pública contrata médicos, professores universitários, juízes e diplomatas de carreira sem ter em conta sua ideologia nem condicioná-los politicamente depois, o mesmo poderia

15 Também chamado “coronelismo eletrônico”, diz respeito ao hábito de políticos utilizarem-se de concessões de rádio e televisão para manterem-se no poder, em especial em cidades do interior brasileiro. Nos ateremos a este conceito com mais profundidade no próximo capítulo.

16 Numa pesquisa realizada por Pedrinho Guareschi e Osvaldo Biz, em 2003, 97% dos entrevistados não sabiam que os meios eletrônicos funcionavam a partir de concessões públicas.

acontecer com os profissionais dos meios de comunicação estatais. Sem esquecer que a cidadania organizada tem o direito de criar suas próprias vias de comunicação através dos meios comunitários, que só poderão ser realmente valiosos se o Estado proporcionar recursos para que eles saiam da marginalidade (SERRANO, 2013, p. 82).

Freedman (2008) lembra que as políticas de mídia não são apenas determinadas pela tecnologia, mas são produtos de intervenções sistemáticas nos sistemas de mídia baseados em valores políticos, econômicos e objetivos. Por este mesmo motivo deveriam estas políticas estar acessíveis a grupos com menos recursos e diferentes objetivos para que possam participar livremente. Para auxiliar o funcionamento da democracia, algumas políticas de mídia seriam, portanto, necessárias:

- i) Garantir a circulação de uma ampla gama de vozes e opiniões, por mais ‘marginais’ e ‘impopulares’ que pareçam ser;
- ii) Permitir a existência de um ambiente competitivo no qual múltiplos veículos, vozes e representações estão disponíveis para os cidadãos e cidadãs (sem discriminação com base em raça, etnia, religião, origem ou gênero)¹⁷;
- iii) Estimular a formação de uma opinião pública que sirva de canal de comunicação entre as pessoas e o Estado;
- iv) Fomentar um ambiente em que cidadãos e cidadãs têm informações sobre questões que percebem importantes para as suas vidas diárias;
- v) Proteger a liberdade de indivíduos perante o Estado assim como a habilidade do Estado para proteger cidadãos do perigo;
- vi) Estabilizar a sociedade através da maximização de direitos de expressão e culturais de todos os grupos sociais (FREEDMAN, 2008).

¹⁷ Estes são os grupos sociais historicamente excluídos que constam do *Communications Act* de 1934, nos Estados Unidos. Mas poderíamos tranquilamente acrescentar, por exemplo, critérios como geração, orientação sexual e deficiência, por exemplo.

No campo da comunicação, o Estado, portanto, precisa ser compreendido como árbitro (BRITTOS, 2009), fazendo com que o lucro não seja a referência que guia as necessidades coletivas de informação, recreação e inovações. Um sistema político democrático não é o mesmo que um sistema econômico orientado pelo mercado, afinal de contas, um consumidor não é o mesmo que um cidadão.

[...] Público opõe-se a próprio. Público é o que pertence a todos. Próprio, o que pertence exclusivamente a um ou alguns. A comunhão ou comunidade é o exato contrário da propriedade. Nesse sentido, pode-se dizer que a liberdade de expressão, como direito fundamental, não pode ser objeto de propriedade de ninguém, pois ela é um atributo essencial da pessoa humana, um direito comum de todos. Ora, se a liberdade de expressão se exerce atualmente pela mediação necessária dos meios de comunicação de massa, esses últimos não podem, em estrita lógica, ser objeto de propriedade empresarial no interesse privado (COMPARATO, 2009 apud LIMA, 2010, p.11).

Embora acredite que nos limites do capitalismo a plena democratização dos diversos setores econômicos seja incompatível com o pleno acesso à arena midiática, Brittos (2008) imagina ser possível atuar no campo da ‘redução de danos’ através de políticas públicas que terão mais eficácia na perspectiva democrática quanto mais incluírem cidadãos tanto como beneficiários quanto na própria formulação dessas iniciativas.

Desta forma, o incentivo à produção local, à participação política e ao respeito pelas diversidades são imprescindíveis para identidades culturais efetivamente diversas participarem de forma legítima e adequada do espaço público. “A necessidade de conteúdos múltiplos que possam atender às demandas de toda a população existe independente de determinado conteúdo ser viável comercialmente ou não. Fazer com que isto aconteça é certamente papel do poder público”, resume Ali (2014).

O papel do Estado, portanto, vai além de garantir a diversidade da oferta de informação. Para Freedman (2008), as formas do mercado, por si sós,

não são capazes de lidar com as “externalidades” que derivam da produção e da distribuição de conteúdos através da radiodifusão, visto que o poder simbólico da mídia é um dos fatores que têm a possibilidade de contribuir para a redução ou aumentar a violência, para estimular (ou distorcer) debates políticos relevantes ou mesmo interferir na autoestima das pessoas de uma determinada comunidade ou grupo social. Além disso, é preciso reconhecer que os chamados “produtos de mídia” têm um valor social relevante, mas que cidadãos e cidadãs individualmente (ainda) não costumam financiar de forma direta, o que abre caminho para possíveis subsídios ou normais de conteúdo que façam com que os interesses da sociedade prevaleçam sobre os do mercado. Este argumento vale para justificar, portanto, o financiamento público de programas educativos ou de especial relevância cultural, assim com a admissão de cotas de conteúdo infantil ou de programação local ou independente.

[...] A radiodifusão de serviço público e a regulação positiva de conteúdo são necessárias se o objetivo a garantia de todos os benefícios individuais e coletivos que a mídia pode potencialmente oferecer (FREEDMAN, 2008).

Considerações finais

É possível que, em algum estágio da humanidade, a liberdade de expressão tivesse sido suficiente para garantir a todas as pessoas o direito de comunicar-se livremente. Talvez num tempo em que o fluxo de informação se dava pela linguagem oral e os debates públicos não fossem mediados pela advento da imprensa ou posteriormente da radiodifusão. Não mais.

Na contemporaneidade, a arena de debates é mais complexa. E a capacidade de intervenção de um grupo de interesses, uma classe social ou um segmento qualquer da sociedade está diretamente ligada à sua capacidade de utilizar os meios de comunicação de massa (em particular a radiodifusão) para participar desta arena.

Assim, o Estado moderno não está mais limitado a apenas “permitir” que cada pessoa ou grupo se expresse da forma que achar mais adequada,

visto que os impedimentos à prática da comunicação não se dão apenas no campo da vontade, mas na possibilidade de uso de um recurso público, escasso e limitado (o espectro eletromagnético), como também às possibilidades de financiamento para aquisição de equipamentos e pagamento de horas de trabalho para a produção de filmes e programas de rádio e televisão.

Para garantir os direitos humanos e contribuir para a construção de um ambiente democrático, é obrigação do poder público criar mecanismos de controle e fomento à diversidade de conteúdos da radiodifusão, impedindo a concentração do discurso sob o poder de poucos sujeitos políticos. Estabelecer regras claras, transparentes e democráticas de acesso aos canais de radiofrequência, impedir a concentração da propriedade dos meios, criar normas que combatam o discurso de ódio e preconceituoso, além de proporcionar a construção de um sistema público de comunicação independente do governo e do mercado são algumas das tarefas do Estado para possibilitar com que toda a população tenha acesso aos meios de comunicação de massa não apenas como público espectador, mas também como participante desse diálogo que tem profundos impactos na garantia de todos os demais direitos.

REFERÊNCIAS

ALI, C. **Entrevista ao autor**. Charlottesville, VA, 22 ago. 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho, da primeira edição em italiano, de 1990. Rio de Janeiro, Campus: 1990

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRITTOS, V. C.; MIGUEL, J. Políticas de comunicação e sociedade civil: implicações conceituais e desafios práticos. In: BRITTOS, Valério Cruz. **Digitalização e práticas sociais**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009. p. 43-59.

BRITTOS, V. C. Políticas de Comunicação, videodifusão e democracia no Brasil. In: BOLAÑO, César (Org.). **Comunicação, Educação, Economia e Sociedade no Brasil: desenvolvimento histórico, estrutura atual e os desafios do século XXI**. Aracaju: Editora UFS, 2008. p. 147-192.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Editora UnB: Brasília, 2001.

FREEDMAN, D. **The politics of media policy**. [E-book]. Cambridge: Polity Press, 2008.

GUARESCHI, P. A. **O direito humano à comunicação: pela democratização da mídia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LEAL, Laurindo. L.. Quarenta anos depois, a TV brasileira ainda guarda as marcas da ditadura. **Revista USP**, São Paulo, n.61, p. 40-47, março/maio 2004.

LIMA, Venício A. **Como democratizar as comunicações**. 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/como-democratizar-as-comunicacoes>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

LIMA, Venício A. **Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa: direito à comunicação e democracia**. Publisher Brasil: São Paulo, 2010.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998

MACBRIDE, S. **Many Voices, One World**. Londres: Unesco, 1980.

McCHESNEY, Robert W. Media and politics in the United States now. In: RICE, Ronald E. **Media Ownership: research and regulation**. Cresskill: Hampton Press, 2007. p.29-47.

McCHESNEY, Robert W. **The problem with the media: U.S. communication politics in the 21st. Century**. Nova Iorque, NY: Monthly Review Press, 2004.

NOVELINO, M. **Direito Constitucional**. São Paulo, SP: Editora Método, 2009, 3º ed.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, 1948.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San José da Costa Rica, 1969.

PORTO, M. **Televisão e Política no Brasil: a Rede Globo e as interpretações da audiência**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

RICHSTAD, J. O direito de comunicar na era da internet. In: BERTRAND, Claude-Jean. **O arsenal da democracia: sistemas de responsabilização da Mídia**. Bauru: Edusc, 2002. p.59-72.

SERRANO, P. Democracia e Liberdade de Imprensa. In: MORAES, Dênis de. et al. **Mídia, poder e contrapoder**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 71-82.

VALENTE, J. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PARTE II
*Panorama Latino-
americano*

LO PÚBLICO, LO ESTATAL Y LO GUBERNAMENTAL. DESAFÍOS DE LOS MEDIOS PÚBLICOS EN AMÉRICA LATINA

MARTÍN BECERRA¹⁸

Introducción

Las experiencias de gestión estatal de emisoras de televisión en América Latina son singulares en relación a los modelos desarrollados en Europa y de América del Norte. Pero en los últimos años existen nuevas orientaciones de políticas sobre los medios de propiedad estatal en América Latina, a lo que se suman desafíos renovados por razones tecnológicas (digitalización de la televisión, por ejemplo).

El propósito del presente artículo es explorar definiciones operativamente útiles para las emisoras públicas, señalar el contraste entre las mismas y la experiencia de medios de gestión estatal registradas en América Latina a partir de su estructura mediática, brindar modelos de emisoras con énfasis cultural o informativo, y por último identificar desafíos frente a un contexto regional de cambio de regulaciones, de modificación del modo de intervención estatal en el sistema de medios y de cambio tecnológico.

Lo ideal y lo real

Al analizar la experiencia del servicio público que en 1962 era reciente en Europa, Antonio Pasquali postuló que el sistema radiotelevisivo puede

¹⁸ Universidad Nacional de Quilmes – UBA – Conicet

denominarse “servicio público” cuando satisface los requisitos siguientes: no pertenece a privados; es mayoritariamente financiado por el Estado, es decir con dineros públicos y no con publicidad comercial; tiene autonomía e independencia política ante el Poder Ejecutivo y autonomía ante los poderes económicos; es un servicio no-gubernamental y desgubernamentalizado; está bajo supervisión del Poder Legislativo o de una autoridad especial supra partes y aplica criterios de *par condicio* en el tratamiento de la política interna; ofrece servicios diversificados, complementarios y universales (maximización de coberturas y atención a todos los estratos socioculturales); se impone a sí mismo elevados estándares cualitativos y de moral social” (SAFAR; PASQUALI, 2006, p. 74).

La definición de Pasquali sintetiza atributos que en diferentes latitudes se asignan al funcionamiento de un auténtico servicio público. Por ejemplo, la UNESCO (2006) cita al Consejo de la Comisión Europea de Televisión Independiente y señala que un servicio público de radio y televisión debe proveer:

- Amplia cobertura de programas que satisfacen una variedad de preferencias e intereses, que son considerados en los planes de producción.
- Alta calidad técnica y niveles de producción, demostrando un adecuado financiamiento e innovación y diferenciación, utilizando todos los modernos recursos televisivos, para apoyar el rol en la televisión educacional.
- Tomar en consideración los elementos culturales, lingüísticos y sociales de las poblaciones minoritarias y otras necesidades e intereses especiales en particular en la educación, incluyendo programas para las escuelas y producciones para los discapacitados.
- Atender los intereses regionales y comunidades particulares y reflejando las regiones entre ellas.
- Identidad nacional, constituyéndose en “la voz de la nación”, el lugar donde acude la gente durante los eventos nacionales.
- Gran cantidad de producciones originales, para ser exhibidas por

primera vez.

- Demostrar una verdadera voluntad al enfrentar riesgos creativos, tele-espectadores críticos, complementando otros canales de RSP y aquellos que solo tienen el mercado como objetivo.
- Un marcado sentido de independencia e imparcialidad, noticias con sólido respaldo, un foro para el debate público, garantizando la pluralidad de opiniones y un electorado bien informado.
- Cobertura universal
- Publicidad comercial limitada (un máximo de siete minutos a lo largo del día).
- Costos reducidos - ya sean programas gratuitos a la hora de su exhibición o a precios al alcance de la gran mayoría de la población.

Estas definiciones tienen un propósito orientador para reflexionar sobre las experiencias reales de desarrollo y gestión de televisión y radio estatal en América Latina. Huelga señalar que no hay un solo caso que cumpla en simultáneo con todos los requisitos mencionados, pero sí es posible citar ejemplos virtuosos en algunos casos, tanto en términos de financiamiento, de diseño y control institucional, como de programación. Es decir que, en la experiencia latinoamericana, la gestión de los medios estatales no tuvo misiones ni funciones de medios públicos según el ideal que rigió en otras latitudes y que suele citar la literatura especializada en la materia.

En 2006 UNESCO publicó un manual de “buenas prácticas” para los medios de gestión pública y listó una serie de atributos que contribuirían a alcanzar el ideal del medio público: independencia editorial; universalidad; diferenciación; diversidad; información imparcial; educación/instrucción; conocimiento; cohesión social; ciudadanía; responsabilidad y credibilidad.

Estos son, por supuesto, conceptos abstractos que requieren una laboriosa traducción a escenarios sociales, políticos, culturales y económicos específicos. Como sucede con otros ideales de políticas públicas, la concreción de avances para construir las emisoras de televisión y radio de servicio público puede significar un cambio copernicano si se parte de una historia alejada de los principios enunciados.

Ómar Rincón afirma que para definir a los medios públicos en América Latina es preciso, antes que atender las diferencias entre el ideal normativo y su desarrollo histórico concreto, reconocer como elemento común lo que distingue a esas emisoras de las privadas. Los medios públicos latinoamericanos postulan un tipo de enunciación diferente a la de los medios privados comerciales. Este punto de partida puede parecer evidente, pero sin embargo alude a la necesidad que en diferentes períodos históricos y en países distintos tuvieron gestiones gubernamentales de variado signo político, de contar con espacios mediáticos que no fuesen privados comerciales.

Esa necesidad se tradujo, en muchos países (no es el caso de Chile), en el uso de los medios estatales como propaganda gubernamental, en el entendimiento de que el poder político precisaba dispositivos propios de comunicación frente a distorsiones informativas o ataques editoriales, según el caso, que percibían por parte de grandes medios privados de comunicación.

Los grandes medios privados son la constante del paisaje mediático de América Latina: aún con las diferencias propias de desarrollos y estructuras sociodemográficas muy dispares, es posible identificar tendencias comunes a los diferentes países de la región¹⁹: en primer lugar, la lógica comercial ha guiado casi en soledad el funcionamiento del sistema mediático en América Latina; en segundo lugar, y de modo complementario, se comprueba la ausencia de servicios de medios públicos no gubernamentales con audiencia real; en tercer lugar, se destaca el alto nivel de concentración de la propiedad del sistema de medios, liderado en general por unos pocos grupos; y en cuarto lugar, hay que mencionar la centralización de la producción de contenidos en los principales centros urbanos, relegando así al resto de las zonas de cada país al rol de consumidores de contenidos producidos por otros.

De manera que la concentración de la propiedad y la tendencia creciente a la propiedad cruzada de medios se manifiestan en América Latina con la ausencia de una cultura institucional de medios públicos no lucrativos que estimulen la diversidad. Ello se traduce en un marco de intervención de grandes grupos privados con escasos márgenes de incidencia para otros actores sociales, económicos, políticos o culturales.

¹⁹ver Becerra y Mastrini (2009).

Todo esto configura un modelo jerárquicamente definido por una elite de empresas ligadas a los gobiernos de turno. Los grupos concentrados, reluctantes a cualquier cambio que ponga en riesgo sus posiciones privilegiadas, constituyen una suerte de “marca de la constitución mediática” del imaginario nacional en países como México (Televisa), Brasil (Globo), Argentina (Clarín), Colombia (Caracol-El Tiempo), Chile (El Mercurio, Copesa) y Venezuela (Cisneros). En ausencia de medios públicos que ofrezcan a la ciudadanía una perspectiva plural, no mercantilista, masiva y de calidad, son los grandes grupos comerciales los que tienden a validar y representar su propio interés (y el de sus alianzas, lo cual muchas veces incluye al estamento político gobernante), como el interés general. En la región algunos países tienen un sistema televisivo altamente concentrado en un operador (como Brasil con el Grupo Globo) o en un duopolio, como México (con Televisa y Azteca TV) y Colombia (Caracol y RCN), donde si bien existen canales de gestión estatal, su impacto en términos de audiencia y, en ocasiones, de alcance geográfico de la señal, es muy acotado.

La carencia de medios públicos plurales, diversos, no lucrativos y masivos en la región se vincula, de modo sobresaliente, con el tipo de configuración de un espacio público en el que la programación comercial de los medios audiovisuales se complementa con la existencia de emisoras que propagandizan la acción gubernamental y que concitan escasa atención de la sociedad.

Como sostienen Hallin y Mancini “América latina, hasta el momento, ha sido la única región del mundo, exceptuando a América del Norte, donde la radiodifusión se ha desarrollado como un proyecto fundamentalmente comercial” (2008, p. 93). En efecto, el servicio público audiovisual, gestionado por entes públicos no gubernamentales, se ha revelado durante décadas en otras latitudes (Europa, Canadá) como un virtuoso reaseguro de pluralidad ante la lógica puramente lucrativa de los operadores comerciales del sistema de medios²⁰.

América Latina cultiva una tradición en la regulación del sector audiovisual diferente a la de otras latitudes. En Europa, el modelo de

²⁰over De Mateo y Bergès (2009) y Fuenzalida (2000).

“servicio público” audiovisual, de propiedad estatal se expandió a partir del fin de la Segunda Guerra a través de emisoras no gubernamentales, lo cual en la mayoría de los países fue ejercido hasta los años ochenta en régimen de monopolio por un ente público cuya integración y dirección varía según el país que se considere (desde entes definidos por la representación parlamentaria hasta otros que incluyen representaciones de gobiernos federados, iglesias, sectores de la sociedad civil). Fue el espíritu de la “reforma social, alentado por el ‘reconstruccionismo’ de posguerra”, en palabras de Van Cuilenburg y McQuail (2003), lo que motivó a Europa Occidental a promover la conformación de servicios públicos audiovisuales, junto al “injusto equilibrio político de la prensa escrita capitalista. En el continente europeo, el fin de la Segunda Guerra Mundial otorgó la posibilidad, y en ciertos casos la necesidad, de reconstruir íntegramente el sistema de medios sobre líneas más democráticas luego de la guerra, la ocupación o la dictadura. Incluso la sagrada prensa gráfica pudo legítimamente ser conducida dentro del alcance de la política. El espíritu general de época estaba favorablemente predispuesto al cambio progresivo y al planeamiento social en todas las esferas de la vida” (VAN CUILENBURG; MCQUAIL, 2003).

Por ello, porque fue gestado tras la experiencia de manipulación facciosa de la información en la contienda bélica entre 1939 y 1945, el modelo de servicio público expresa la necesidad de garantizar al prestador de radiodifusión independencia editorial de los grandes anunciantes y del gobierno y, de modo complementario, independencia económica. El servicio público comprende la obligación de su provisión a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia y de su situación socioeconómica. De modo que garantizar el financiamiento público del servicio audiovisual generó acuerdos que incluyeron la obligación del prestador del servicio sobre: la prestación del servicio universal, el culto a la diversidad de contenidos en términos políticos, sociales y culturales; la prosecución de metas no lucrativas de servicio para el público en general y para grupos especiales y minorías. Esta formulación decididamente normativa del servicio público obedeció a las condiciones que emergieron de la posguerra en Europa. Por cierto que no todos los países comprometieron con el mismo énfasis el desarrollo de sus servicios públicos

(BUSTAMANTE, 2006).

Las nuevas condiciones tecnológicas de convergencia entre los medios audiovisuales, Internet y las telecomunicaciones, constituyen un desafío inédito para la provisión o la gestación de emisoras públicas. Como señala Mastrini, “históricamente los servicios públicos usaron como justificación de su existencia la escasez de frecuencias y la protección de la diversidad y la identidad cultural. Pero el nuevo entorno digital genera condiciones para la existencia de múltiples operadores en radiodifusión abierta e infinitos a través de Internet. Esto ha sido aprovechado por el sector privado, que ha procurado que en la transición del entorno analógico al digital se reconozca la supremacía de los servicios comerciales.” (MASTRINI, 2011, p. 5).

En efecto, las fronteras al interior de los medios y entre éstos y otras industrias info-comunicacionales (telecomunicaciones, Internet) están siendo superadas por la convergencia tecnológica lo cual potencia el argumento de que la tradición regulatoria de los medios públicos debe cambiar. Este argumento es complementado por el ideario dominante de las últimas décadas que exalta el liderazgo de las fuerzas de mercado renegando – como indica McChesney (2002) – de las fuerzas públicas que pueden ejercer una función compensatoria en materia de política de medios.

Convergencia y nuevas regulaciones

En América Latina los medios de gestión estatal fueron signados por su impronta gubernamental y, con pocas excepciones como la Televisión Nacional (TVN) de Chile, por su escasa incidencia en la audiencia. Esta situación presenta algunas alteraciones en la última década, nuevos gobiernos en la región asumieron una agenda mucho más atenta a la regulación de la comunicación.

Los gobiernos que postulan políticas que en el campo de la distribución de los recursos, de la inclusión social o del manejo de resortes estratégicos de la economía se apartan del libreto neoliberal del Consenso de Washington, suelen recibir el castigo editorial de los grandes grupos de medios privados comerciales. En este sentido, administraciones tan diferentes como las de

Hugo Chávez en Venezuela, Tabaré Vazquez en Uruguay, Cristina Fernández de Kirchner en la Argentina, Evo Morales en Bolivia o Rafael Correa en Ecuador, impulsaron reformas regulatorias. Uno de esos ejes, sobre el que corresponde enfatizar que no es uniforme, ha sido la promoción, la creación o la recreación de medios estatales. En este conjunto cabe incluir al segundo gobierno de Lula da Silva, quien en 2007 creó la Empresa Brasileña de Comunicaciones (EBC).

El análisis de los medios gestionados por el Estado suele reparar en su cobertura geográfica y social; en sus contenidos, específicamente en su línea editorial e informativa; en el diseño institucional de su dirección y gerencias; en su financiamiento; en la existencia (o no) de mecanismos de participación y escucha del público; y en el aprovechamiento de otras plataformas de emisión y contacto con los usuarios. En este sentido, la experiencia latinoamericana exhibe distintas modalidades de organización de emisoras estatales, si bien casi todas ellas tienen en común la adscripción de la línea editorial e informativa al gobierno de turno, que suele incidir de forma decisiva en la selección y nombramiento de directivos y gerentes.

Para muchos gobiernos la creación o reinención de medios estatales, a los que dotaron de nuevos bríos, moderna tecnología y, con pocas excepciones, de línea editorial intemperante con la oposición y protagonismo excluyente del presidente o presidenta, es una necesidad. Incluso hay casos en los que se conjuga esta labor infrecuente en otras décadas con la justificación de carácter republicano: es obligación de los gobiernos informar a la población sobre sus actos. Ahora bien, esa obligación es desligada de la también republicana separación entre lo público, lo estatal y lo gubernamental por un lado, y por otro lado de la producción de pluralismo como un valor constitutivo de la deliberación democrática.

De este modo, una de las recurrentes contestaciones en defensa del *statu quo* de los medios gubernamentales en América Latina, alude a una suerte de “pluralidad de sistema”, que consistiría en el cómputo de la cantidad de emprendimientos distintos, con posiciones políticas opuestas, que coexisten en un mismo sistema de medios, en el mismo país. Esta “pluralidad de sistema”, que la literatura advierte que no se corresponde con

el pluralismo²¹ registra la cantidad de agentes que forman parte del sistema de medios en un país sin estudiar la muy desigual capacidad de interpelación a la sociedad que tienen esos agentes en virtud de la estructura concentrada de ese sistema. Tampoco se considera que la “pluralidad de sistema” refuerza en la mayoría de los casos la lógica comercial de funcionamiento de los medios, la negación de las funciones de servicio público no lucrativo como orientación alternativa, así como la centralización geográfica de su producción de contenidos, la ausencia de diversidad de fuentes o voces en un mismo medio de comunicación, la sobrerrepresentación de algunas clases sociales en detrimento de las más postergadas, entre otros tópicos estructurantes de los medios de la región. En palabras de Fuenzalida (2010) “la opción por un pluralismo al interior del canal público se contrapone a la opción del pluralismo entre varios canales competitivos con diversos énfasis ideológicos. Hay evidencia confirmatoria que en ambientes informativos de competencia ideológica, y sin un medio plural y masivo, la expresión política tiende a la confrontación polarizada, generando un escenario de consumo selectivo por parte de los receptores y sin diálogo interaccional entre los actores políticos (Iyengar and Hahn, 2009)”.

La invocada “pluralidad de sistema” resulta pues funcional al uso arbitrario de las emisoras estatales, desencadenando una apropiación por parte de un grupo (así sea éste numéricamente significativo) de un recurso que es patrimonio de la sociedad en su conjunto. Tal es la definición de patrimonialismo, que no es característica exclusiva de la administración y el gobierno del Estado, sino que forma parte también de una cultura inherente al accionar del sector privado que interfiere con la posibilidad de modificar esa tradición que subsume lo público a lo gubernamental y que provoca su desprestigio y concurrentemente beneficia al sector privado.

Quien pierde con la vacancia de medios públicos es la sociedad. Cuando no hay medios públicos, el derecho a la palabra masiva, a la información plural, a contenidos diversos, son resignados en aras del aprovechamiento comercial o del uso oficialista de los medios de comunicación. La sociedad queda confinada así al imperio de los mensajes masivos emitidos con lógica

²¹ ver Curran (1998); Llorens Maluquer (2001); Becerra y Mastrini (2009).

puramente comercial o exclusivamente gubernamental.

Resulta prematuro ensayar un planteo concluyente sobre los cambios en curso en las políticas de intervención gubernamental en el sistema de medios latinoamericano, toda vez que se trata de un proceso iniciado hace pocos años. No obstante, sí es posible referir a aquellos aspectos del presente que encuentran nexos estables con el pasado. Uno de ellos es, precisamente, el uso gubernamental de los medios de gestión estatal. Algunas de las consecuencias que se registran en la historia de la región son:

a. la subestimación de la capacidad intelectual de selección de las audiencias, que si contaran en los medios públicos con voces que difieran del relato oficial podrían elaborar con mayor fundamento sus propias perspectivas, en lugar de recibirla digerida por la edición sesgada del medio a cargo del Estado. En el temor a incluir voces diferentes al mensaje oficial subyace la inseguridad para sostener el propio mensaje si éste tuviera contrastes. La clásica paradoja de la intolerancia respecto de la otredad (si escucho al otro puede que se cuestione mi inestable certeza) reclama sus fueros en este caso;

b. la subestimación de la labor de alfabetización ciudadana que ejercen los medios de comunicación en general y los medios gestionados por el Estado en particular. Esta subestimación remite a una concepción instrumental-propagandística de los medios que erosiona su credibilidad y la legitimidad de su mensaje.

El efecto de los puntos a. y b. es que los medios gestionados por el Estado se hallan en malas condiciones para disputar el interés de la sociedad a los medios comerciales, que a su modo suelen brindar una cantidad de perspectivas menos acotada (lo que no es mucho decir), aunque fuertemente sesgada también, que la de los medios gestionados por el propio Estado.

Aunque lo comercial y lo gubernamental predominan en el escenario de la comunicación masiva, son en ambos casos modelos extremos: uno utilitarista, que justifica la existencia de los medios como estrategia de

negocios que requieren de un alto rating y programación sensacionalista, y el otro propagandista, que fundamenta su utilización de los medios estatales en provecho del mensaje de una parcialidad, contingentemente a cargo de la administración pública y que impugna voces críticas.

En ambos casos, la sociedad convertida en audiencia es relegada a una posición clientelar: las ciudadanas y los ciudadanos son interpelados como clientes comerciales o como clientes políticos.

De manera que, en palabras de Ómar Rincón, si se evalúa el desempeño de los medios estatales abiertamente gubernamentales en América Latina, es preciso constatar que hasta ahora “la pluralidad de voces, estéticas y narrativas no ha sido posible” y que, en los casos de medios estatales con fines lucrativos como es el caso de Chile, tal pluralidad está condicionada por la mercantilización de los contenidos que es requisito fundante.

No obstante este panorama que, se reitera, este panorama demandaría aclaraciones porque cada país ha desarrollado experiencias con grados de heterogeneidad importantes, en la historia latinoamericana la trayectoria de los medios de comunicación de gestión estatal ha tenido experiencias interesantes tanto en programación como en alcance social. En algunos casos, al carecer de sostenibilidad a mediano y largo plazo, su desarrollo acusa los espasmos de los cambios de rumbo definidos por la alternancia al frente del gobierno de orientaciones políticas y culturales muy heteogéneas, e incluso a disputas internas en el marco de una misma administración. Estos espasmódicos cambios de rumbo debilitaron la función pública de los medios estatales, influyeron en su pérdida de credibilidad, deterioraron su audiencia y malograron su mensaje. Lejos de garantizar y estimular la participación social, los medios estatales como dispositivos de propaganda que cambian de registro, de contenidos y de protagonistas según se suceden los gobiernos finalmente quedan relegados a un rol secundario en el sistema mediático. Este rol secundario ha funcionado en muchos países de la región como subsidiario, es decir que se asumía que las audiencias eran satisfechas por la programación privada (por ejemplo en Brasil con Globo, o en México con Televisa), mientras que los medios de gestión estatal cubrían únicamente algunas de las franjas de contenidos que los operadores privados

no exploraban.

Precisamente porque los medios estatales actuaban con un rol subsidiario y, en muchas ocasiones, en un marco de desprestigio, no representaban competencia ni molestia alguna al predominio que ejercieron (y en la mayoría de los países, ejercen) los medios comerciales privados. Hasta hace pocos años en América Latina los medios oficiales no aspiraban a disputar audiencia ni a mejorar su desempeño. Tampoco tenían como objetivo de funcionamiento contribuir a la cohesión social y a la provisión de lo que Aníbal Ford denominaba contenidos “socialmente necesarios o relevantes”.

Novedades con acento en la relación entre tv y cultura

Pero la conjunción de distintos procesos políticos, económicos, socioculturales y tecnológicos alteró sustancialmente ese *status quo* en la América Latina del siglo XXI. Desde aproximadamente 2005, los medios oficiales emergen como competencia de los grandes grupos privados aunque exhibiendo en muchas ocasiones – como los privados – un discurso intemperante. El fragor de la polémica implicó, hasta ahora, resignar matices. Las embestidas anónimas, la confusión entre críticas a corporaciones y a periodistas, la decadencia de la figura del “editor responsable” en los medios (sobre todo en la televisión) y la profusión de verbos impersonales marcan el estilo de esta etapa. La estructuración del espacio público en la región acusa – una vez más – la inexistencia de medios públicos no gubernamentales.

La novedosa discusión se extiende a toda América Latina, donde el enfrentamiento entre los principales grupos de medios y distintos gobiernos (como han sido los de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Tabaré Vázquez y José Pepe Mujica en Uruguay, Evo Morales, en Bolivia; Rafael Correa en Ecuador o Cristina Fernández de Kirchner en la Argentina) tiene como característica la resistencia de los grandes conglomerados a que se revisen las condiciones en las que explotan licencias audiovisuales. Ello ocurre en un contexto signado por la convergencia tecnológica y el advenimiento de la televisión digital, que está creando nuevas señales que podrían competir con las emisoras comerciales controladas por esos pocos grupos en la medida

en que los Estados reviertan la privilegiada relación que mantuvieron con las empresas y amplíen la posibilidad de que otros actores operen licencias audiovisuales.

Este cambio de rol de la intervención del Estado en el sistema de medios y en especial en la orientación de los medios que los propios gobiernos gestionan ha causado gran revuelo en los diferentes países de la región. Estos cambios aparecen representados por nuevas emisoras o por el cambio de perfil y por la mayor dotación de recursos que los gobiernos destinan al sector de los medios de comunicación. En Venezuela, estos cambios están ligados a una expansión de la cantidad de medios que gestiona el gobierno y de un sistema de emisoras comunitarias afines a la administración fundamentalmente a partir de la sanción de la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión (Ley Resorte) de 2004, en Bolivia a través del lanzamiento de un periódico y del refuerzo de medios audiovisuales del Estado, en Brasil con la puesta en marcha de una red de medios públicos de alcance nacional, en Paraguay con la creación, en 2011, del primer canal de televisión público en la historia del país, en la Argentina están representados con la aparición de señales como Encuentro y más adelante Paka-Paka, IncaaTV o Tecnópolis en el marco del reciente impulso de un sistema estatal-gubernamental de televisión digital.

Algunas de estas experiencias destacan por ser innovadoras en formatos y en propuestas de programación, no obstante al estar asociadas a una línea editorial gubernamentalizada, suelen obedecer a una lógica de gestión de tipo cortoplacista que es potenciada por el carácter contingente de los gobiernos: como los sistemas de gobierno admiten alternancias fruto de las elecciones, la orientación definida por un gobierno para los medios gestionados por el Estado es reemplazada de cuajo por el gobierno siguiente, y así sucesivamente. De hecho, un efecto directo de la propagandización de los medios estatales es el “complejo vendetta”: cuando la oposición actual triunfa en elecciones, considera que tiene el mismo “derecho” que el gobierno anterior a utilizar a los recursos estatales al servicio de su sector o partido, discontinuando la (buena o mala) construcción previa. Ello dinamita la estabilidad del “contrato de lectura” que los medios construyen con la audiencia y refuerza el círculo espasmódico de la inauguración de la historia

ante cada alternancia a cargo de la administración del Estado.

En cambio, la estabilidad sí es hallada por las audiencias en los medios comerciales privados. Su programación cuenta con una calidad dispar e incluso frívola, pero cada uno de ellos cuenta con un perfil de contenidos, los canales más importantes tienen una pauta regular de informativos y un estilo de intervención que los hace mucho más previsibles que los medios gestionados por el Estado. Paradójicamente, el Estado contribuye así a cimentar el predominio de los medios comerciales sobre el espacio público masivo.

En definitiva, el espacio público mediático que se deduce del sistema audiovisual latinoamericano está tutelado por una lógica comercial de funcionamiento, por el híbrido del infoentretenimiento que disloca la función noticiosa, y tiene como común denominador la apelación al consumo y la propagación de valores de transacción perpetua que no hallan contrapeso en el sistema de medios, dada la fuga que ejercitan los medios estatales respecto de un compromiso ciudadano que supere la afectación directa de la propaganda oficialista.

Ese es un condicionante para experiencias de emisoras tanto de información general como específicamente culturales en donde los canales 11 y 22 de México, varias de las televisoras regionales públicas de Colombia, algunas de las señales de la EBC brasileña, el canal de televisión estatal en Uruguay y las señales temáticas de la televisión estatal argentina. Pero además del problema de la sujeción a la línea editorial que se condice con diseños institucionales de gobierno interno sujetos al poder político de turno, estas emisoras enfrenan el dilema de cómo construir una programación de calidad sin por ello forzar una autonomía completa, que en muchos países sería utópica, ni renunciar a interpelar a grandes audiencias. El tema es cómo una emisora estatal construye un perfil de emisora pública sin renunciar al público pero a la vez, construyendo una parrilla de programación y un discurso que evite la mercantilización de sus contenidos, que proponga criterios inclusivos de “información socialmente relevante o necesaria”, como definía Aníbal Ford, y se diferencie de los medios comerciales porque tiene a la cohesión social como un objetivo central.

El problema es, en este contexto, cómo cultivar el vínculo de proximidad que los medios audiovisuales masivos logran con las audiencias y que, además, está siendo corroído por tecnologías que compiten con la televisión y la radio tradicionales en llegar a las audiencias con lógicas desprogramadas, es decir, con contenidos que las audiencias descargan o visualizan a través de plataformas digitales en el momento en que desean. La idea es que la generación de contenidos esté disponible para toda la ciudadanía en el momento en que los distintos grupos e individuos deseen o precisen acceder a ellos.

Una estrategia de señales temáticas (culturales, por ejemplo) puede estar signada por la renuncia a producir y difundir contenidos informativos, para evitar así la celada de convertirse en medios partisanos, y aprovechar la potencialidad de las redes digitales generando contenidos transmedia que interpelen distintos usos y apropiaciones de los mismos por parte de la ciudadanía. Para ello, los medios públicos deben poseer una estrategia de armonización de sus señales y emisoras como sistema, es decir, superar su propia fragmentación.

La innovación en los medios públicos tiene connotaciones distintas a la de las emisoras privadas y, por ello, la construcción de diversidad (de géneros, de formatos, de origen geográfico de las producciones, de fuentes y perspectivas ideológicas, políticas y culturales, del tipo de proveedores de los contenidos estimulando producciones independientes) merece asociarse al concepto de innovación cuando es el Estado el responsable de estimularla.

Así, pues, los desafíos de los medios estatales no se restringen a la propaganda gubernamental ni, en el caso de Chile, a superar la lógica mercantil de la autofinanciación a través de los anunciantes publicitarios que supone batallar por el rating con métodos que se asemejan a los de las emisoras privadas.

En las emisoras culturales, una de las tentaciones de los medios de gestión estatal es ocupar el espacio de la programación de la “alta cultura”, de la difusión del acervo cultural de elite, que no tiene cabida en los medios masivos privados e incluso, que tiene poca presencia en los medios estatales de carácter generalista. En algunas señales de televisión cultural pública en

Brasil, Argentina, Uruguay y México, se percibe esta orientación de medios de gestión estatal que interpelan a públicos con competencias culturales más sofisticadas que el promedio de la población pero resignan atractivo para vastos sectores de la comunidad.

Ciertamente, el lugar de la “alta cultura” no está cubierto generalmente por las emisoras comerciales. Sin embargo, un medio público sin “público”, es decir, sin audiencias, es una contradicción. El Estado subsidia generalmente, con fondos públicos, la existencia de obras y lugares de exposición de artes escénicas, del teatro y la música clásicos. Esto no significa que la programación de una radio o una televisión públicas deba renunciar a la difusión de obras clásicas, porque en esencia éstas contienen muchos de los nudos argumentales que nutren los géneros audiovisuales más masivos de hoy en día. Pero la inclusión de programación que habitualmente es considerada como de “alta cultura” no puede hacerse a expensas de una labor que permita a las audiencias disfrutar con esos espectáculos, porque de lo contrario la programación de las emisoras públicas sería autista y daría la espalda a la sociedad que las sostiene.

La interpelación de lo masivo en el gusto representa un enorme desafío para los medios públicos porque éstos no pueden apelar a la demagogia y hacer “seguidismo” de tendencias, generalmente troqueladas y gestionadas por las fuerzas del mercado con objetivo de lucro.

La apuesta por desarrollar emisoras con perfil cultural por parte del Estado debe asumir por un lado, la ubicuidad de los consumos audiovisuales actuales y proponer narrativas transmediales y, por otro lado, la necesidad de articular lo cultural con el entretenimiento. Percibir al entretenimiento como antítesis de lo cultural es indicador de una perspectiva elitista que, si bien asume pocos riesgos al traducirse en propuesta de programación, resigna la posibilidad de interpelar públicos amplios y diversos.

La experiencia de la señal argentina Encuentro puede ilustrar los desafíos y condicionantes de una emisora con perfil cultural. Creada en 2005 como señal “cultural y educativa” y dependiente del Ministerio de Educación (y en consecuencia sujeta a la orientación que le imprima a la misma el ministro de turno), Encuentro es reconocida como una señal que desarrolla

una programación de calidad. Este concepto hace tanto al “fondo” (los géneros que se producen, los contenidos que se programan, el respeto intelectual de los destinatarios) como a la “forma” (con parámetros de formatos que son altos en la industria televisiva). La mayor parte de la programación es fruto de la tercerización del Ministerio a productoras independientes que trabajan con altos estándares de producción audiovisual y también hay ciclos que son producto de intercambios y cooperación con emisoras culturales de otros países del mundo. La legitimidad construida por la señal Encuentro es amplia, incluso por parte de la audiencia que no sintoniza la señal. Sus géneros (documentales, educativos, divulgación científica, conferencias, debates, películas de interés histórico o social) son inusuales en la televisión abierta generalista y los ritmos de la programación, si bien amenos, presentan una cadencia menos vertiginosa que los de los canales con audiencia masiva. El lenguaje de Encuentro demanda un alto capital simbólico por parte de la audiencia, que para su sintonía debe abonar el servicio arancelado de acceso a la televisión aunque desde 2011 una parte importante de la producción de la señal es también accesible a través de Internet y desde 2013 puede sintonizarse la señal de modo gratuito si se posee acceso a la plataforma “Televisión Digital Argentina” (televisión digital terrestre).

La experiencia de Encuentro se une a la de Tv Cultura de Sao Paulo y otros canales con impronta específicamente cultural que refrescan la dieta comunicacional de la televisión aunque no interpelen audiencias masivas. Estas experiencias podrían explorar con mayor profundidad la posibilidad de ofrecer un vínculo audiovisual a sectores de la sociedad civil que nutren de actividad cultural directa el espacio público (grupos de teatro, música, talleres formativos) y que hasta ahora no se dotaron de dispositivos mediáticos.

A modo de conclusión

La ausencia de una tradición potente de medios públicos en América Latina, relacionada con el tipo de espacio público masivo que se fue construyendo en la región y a la función estructurante que tuvieron los medios de gestión privada y las emisoras de tipo gubernamental, está siendo

tensionada por la emergencia de experiencias novedosas y por una nueva regulación que, al menos en el plano retórico, anuncia un criterio inclusivo y diverso en la programación y en la gestión de los medios de gestión estatal.

Las iniciativas mencionadas en el presente artículo intentan suplir la carencia de medios con misión de servicio público en una región en la que los medios de gestión estatal, al funcionar como dispositivos de propaganda gubernamental, realizaron la incidencia de los grandes grupos comerciales. Estos han construido una sobresaliente articulación con el poder político (BECERRA; MASTRINI, 2009), uno de cuyos indicadores ha sido la escasa regulación del sector, dispuesta al servicio de la propiedad de los medios.

Frente al panorama de escasa regulación y altos niveles de concentración de la propiedad que fue consolidándose en el sistema de medios latinoamericano, durante la primera década del siglo XXI han surgido diversos gobiernos que han revisado, al menos desde el plano discursivo, las nociones básicas del neoliberalismo. En la última década, varios gobiernos de la región propusieron cambios en la política de medios a través de un mayor grado de intervención del Estado en la regulación y ciertos controles relativos a los niveles de concentración de la propiedad. Asimismo se está promoviendo, de manera inédita, la participación de grupos de la sociedad civil tanto en la discusión de las políticas como en la propiedad de los medios.

Estos cambios provocaron en muchos casos el enfrentamiento directo entre el gobierno y los grupos comerciales de medios de comunicación. El conflicto entre actores industriales y gobiernos expresa el quiebre de un modelo que Fox y Waisbord describieron con una paradoja: “el modelo comercial del audiovisual latinoamericano fue en muchos casos al mismo tiempo no regulado y fuertemente controlado” (2002, p. 1). Las nuevas regulaciones suponen otras formas de control y desconcierta a propios y a extraños en el panorama audiovisual latinoamericano. Sus efectos, su capacidad de modificación de las estructuras de propiedad y su intención de producir contenidos con lógica no comercial, podrán evaluarse en los próximos años.

Es importante aclarar que el signo novedoso de la política de medios de los últimos años alcanza a gobiernos de orientación ideológica muy

diferente. En general, se asiste a una original incursión en un territorio que representaba un verdadero tabú en la historia regional: la intención de modificar el sistema comercial de medios a través de una operación simultánea de producción de nueva regulación y de injerencia del gobierno como importante operador comunicacional. Omar Rincón se refiere a los “telepresidentes”, cuya “obsesión por la narración” los condujo a librar “una batalla comunicativa por el relato de la historia y por la hegemonía política” (2010, p. 13).

De modo complementario a la ruptura del credo en la objetividad, la imparcialidad y la neutralidad que afecta al campo periodístico, se produce entonces un inédito interés (y, en algunos casos, avance) de gobiernos sudamericanos en relación a la política de medios. Los gobiernos de la región protagonizan ahora el despliegue de una desconocida actividad como enérgicos operadores de televisión, radio y como editores de diarios, emitiendo así una señal de que consideran necesario construir su propia voz en un sistema mediático al que perciben (y construyen) como antagonista.

Es importante distinguir, en el marco de esta tendencia al cambio en las políticas de comunicación, dos movimientos: por un lado, la discusión pública sobre la necesidad de adoptar nuevas reglas de juego en el sector. Por otro, el hecho de que este proceso es acompañado a veces por un nuevo rol de los gobiernos, que se transforman en dispositivos de comunicación directa y prescindan, así, del rol mediador que durante décadas ejercieron, sin competencia significativa, los medios comerciales.

De manera que los nuevos medios estatales, o las nuevas administraciones gubernamentales de los medios de gestión estatal en varios países de América Latina asumen como uno de sus objetivos centrales la disputa con los grupos privados comerciales y en general, la disputa por el interés de las audiencias. El rol secundario, subsidiario del sector privado al que fueron relegados durante casi toda su historia comienza así a revertirse.

El desafío de las emisoras gestionadas por los estados es múltiple ante la digitalización. Además de hacer frente a la competencia de operadores privados que en casi todos los países latinoamericanos (con la excepción de Chile) lideran las preferencias de las audiencias televisivas, los canales

públicos deben competir en nuevas plataformas. Esta competencia, según Arriaza y Nord (2008), es “aún más crucial y un reto” representado por “un número ilimitado de suministros” que ofrecen al público “una gama ilimitada de información, entretenimiento y opiniones” (ARRIAZA; NORD, 2008).

El documento también abordó los desafíos de señales que segmentan la programación con perfiles específicos, como es el caso de las emisoras culturales. El tema es cómo construir un perfil de emisora pública segmentada sin renunciar al público pero a la vez, construyendo una programación y un discurso que evite la mercantilización de sus contenidos y se diferencie de los medios comerciales. El desafío es enorme: los Estados están, en los hechos, desarrollando más que emisoras auténticas “sistemas” de medios pero no siempre estos sistemas están coordinados y armonizados. Además, sus contenidos no siempre resultan atractivos e innovadores, lo que en el caso de los medios públicos exige una reflexión apartada de la lógica comercial.

Así, en América Latina hay ejemplos interesantes que, hasta ahora, permiten afirmar que el Estado es capaz de garantizar programación cultural de calidad, si bien estas experiencias no han logrado articular de forma virtuosa la relación de lo cultural con lo espectacular, algo que es inherente al medio televisivo, para interpelar públicos diversos y superar cierta endogamia de proveer contenidos de “alta cultura” a públicos que ya cuentan con recursos para acceder a ella. Es decir, cómo incluir a los excluidos o a los poco incluidos en programaciones culturales mediáticas por parte del Estado.

Finalmente, la convergencia digital representa para los propios líderes de audiencias un permanente cuestionamiento a la provisión de contenidos programados desde la pantalla televisiva por la mudanza de muchos espectadores a las descargas en Internet. Esta práctica social, crecientemente extendida, ha sido hasta ahora respondida con la generación de portales atractivos con los contenidos en High Definition (HD) por parte de algunos operadores privados y públicos de televisión de la región. Los años futuros serán cruciales para confirmar o relativizar esta expectativa desatada por la irrupción de la convergencia en la distribución y consumo de señales audiovisuales.

REFERÊNCIAS

Arriaza Ibara, Karen y Lars W. Nord (2008) “What is Public service on the internet?, Digital Challengers for Media Policy”, mimeo, ponencia presentada en ECREA, Barcelona.

Becerra, Martín y Silvio Waisbord (2015), *policy paper Principios y buenas prácticas para los medios públicos en América Latina*, UNESCO, Montevideo, 23 p., disponible en <https://martinbecerra.files.wordpress.com/2015/06/paper-unesco-medios-publicos-becerra-waisbord-jun2015.pdf>

Becerra, Martín (2015), *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*, Paidós, Buenos Aires.

Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009), Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI, Prometeo, Buenos Aires.

Botella, Joan (2006), “¿Pluralismo en los medios audiovisuales”, en *Quaderns del CAC*, Consejo Audiovisual de Cataluña

Bustamante, Enrique y Juan Carlos de Miguel (2005), “Los grupos de comunicación iberoamericanos a la hora de la convergencia”, en *Diálogos de la Comunicación* nº72, Felafacs, Lima.

Bustamante, Enrique (2006), “Hacia un servicio público democrático”, en *Tendencias*, Fundación Telefónica. Disponible en <http://www.infoamerica.org/TENDENCIAS/tendencias/tendencias06/pdfs/26.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2004), Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2003. Disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=139&lID=2> .

Curran, James (1998), “Repensar la comunicación de masas”, en Curran, James, David Morley y Valerie Walkerdine (comps.), *Estudios culturales y comunicación*, Paidós, Barcelona, p. 187-255.

De Mateo, Rosario y Laura Bergès (2009), *Los retos de las televisiones públicas: financiación, servicio público y libre mercado*, Comunicación Social ediciones, Sevilla.

Fox, Elizabeth (1999), *Latin American Broadcasting. From Tango to Telenovela*, John Libbey Media, University of Luton, Luton.

Fox, Elizabeth y Silvio Waisbord (eds.) (2002), *Latin politics, global media*, University of Texas Press, Austin.

Fuenzalida, Valerio (2000), *La televisión pública en America Latina, reforma o privatización*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Fuenzalida, Valerio (2006), “La reforma de TVN en Chile: logros y problemas”, en UNESCO, *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*, Oficina de UNESCO para América Central, San José de Costa Rica, 287 p. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584s.pdf>

Fuenzalida, Valerio (2010), “TVN Digital”, en *El Mercurio* 2/11/2010, Santiago de Chile, p.2.

Hallin, Daniel y Paolo Mancini (2008), *Sistemas mediáticos comparados*, Hacer, Barcelona.

Humpreys, Peter (2008), “Subvenciones a la prensa en Europa. Una visión histórica”, en *Telos: cuadernos de comunicación y cultura* nº75 (abril-junio), Fundación Telefónica, Madrid.

Lamac (2012), “La mitad de los latinoamericanos tiene tv paga”, en *Latin American Multichannel Advertising Council*, disponible en <http://www.lamac.org/america-latina/publicaciones/articulo/la-mitad-de-los-latinoamericanos-tienen-tv-paga>

Llorens Maluquer, Carles. (2001) *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*, Tesis Doctoral defendida en la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

Marín Pulgarín (2006), “Televisión pública en Colombia: del monopolio estatal a la descentralización”, en UNESCO, *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*, Oficina de UNESCO para América Central, San José de Costa Rica, 287 p. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584s.pdf>

Mastrini, Guillermo (2011), “Medios públicos y derecho a la comunicación: una aproximación desde América Latina”, en *Lecciones del Portal InCom*, Instituto de la Comunicación de la Universitat Autònoma de Barcelona, disponible en http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/65_esp.pdf

McChesney, Robert (2002), “Economía política de los medios y las industrias de la información en un mundo globalizado”, en Vidal Beneyto, José (director), *La ventana global*, Taurus, Madrid, p. 233-247.

McChesney, Robert (2004), *The Problem of the Media: U.S. Communication Politics in the 21st Century*, Monthly Review Press, Nueva York.

Pasquali, Antonio (1991), *El orden reina: escritos sobre comunicaciones*, Monte Avila, Caracas, 379 p.

Rincón, Omar (2010), “La obsesión porque nos amen: crisis del periodismo/éxitos de los telepresidentes”, Prólogo de Amado Suárez, Adriana (ed.), *La palabra empeñada*, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, p. 13-16.

Ruiz, Fernando (2010), “Fronteras móviles: caos y control en la relación entre medios y políticos en América Latina”, en Sorj, Bernardo (comp.), *Poder político y medios de comunicación: de la representación política al reality show*, Siglo XXI y Plataforma Democrática editores, Buenos Aires, p. 15-58.

Safar, Elizabeth y Antonio Pasquali (2006), “La radiotelevisión pública en Venezuela”, en UNESCO, *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*, Oficina de UNESCO para América Central, San José de Costa Rica, 287 p. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584s.pdf>

Sinclair, John (2002), *Televisión, comunicación global y regionalización*, Gedisa, Barcelona.

Trejo Delarbre, Raúl (2010), “Patrimonialismo electrónico”, publicado en *Mediocracia*, blog del autor, en enero de 2010, México DF. Disponible en <http://mediocracia.wordpress.com/2010/03/10/patrimonialismo-electronico/>

Van Cuilenburg, Jan y Denis McQuail (2003), “Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm” en *European Journal of Communication* vol. 18, nº2, Sage, Londres, p. 181-207.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA NOS PAÍSES DO MERCOSUL: PANORAMA E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

CHALINI TORQUATO GONÇALVES DE BARROS²²

Introdução

Recentemente, observa-se a eclosão de diversos movimentos de reforma regulatória em vários países da América Latina. Tais mudanças têm alterado estruturas historicamente consolidadas sobre uma forma oligopólica e excludente, essencialmente explorada pela iniciativa privada e têm sido identificadas com uma democratização da comunicação (BARROS, 2014). Dentre essas mudanças, está a consolidação de sistemas midiáticos voltados para a comunicação pública e, em alguns casos, de legislações específicas para a comunicação comunitária.

No caso dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), todos tiveram alterações relativas aos seus setores públicos de comunicação. A Venezuela cria a *Televisión Venezolana Social* em 2007, mesmo ano em que o Brasil estabelece a Empresa Brasil de Comunicação. A Argentina, por sua vez, remodela seu setor de comunicação pública, em 2009, com a Rádio e Televisão Argentina Sociedad de Estado (RTA). Já o Paraguai, em 2010, cria a Rádio e Televisão Nacional do Paraguai e, por último, o Uruguai estrutura em 2015 o Sistema Público de Rádio e Televisão Nacional (SPRTN).

O presente texto busca apresentar, portanto, um breve panorama sobre as conjunturas de políticas de comunicação que gestaram os novos modelos

²²Professora Adjunta da Escola de Comunicação - ECO/UFRJ. chalinibarros@gmail.com

de comunicação pública e comunitária nesses países. Com isso, propõe trazer elementos capazes de oferecer uma reflexão sobre a relevância dessas reestruturações, localizando-as tanto historicamente, quanto frente aos desafios contemporâneos acerca de uma comunicação mais democrática na região. Assim, as seções a seguir se dedicarão às experiências de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Argentina

Na Argentina, a definição da radiodifusão como serviço de “interesse público” tinha como princípio fundamental a subordinação do interesse particular ao interesse social, cultural, econômico e político na nação, por isso sua organização ficava delegada ao Executivo. A Lei nº 14.241, de Serviço de Radiodifusão, de 1953, criou o Serviço Oficial de Radiodifusão (SOR) e o Serviço Internacional de Radiodifusão (SIR), ambos de caráter nacionalista e voltados para enaltecer a identidade argentina e as ações do governo (ARRIBÁ, 2005).

No sistema de radiodifusão gestado pelo período peronista os concessionários tinham laços estreitos com o governo. Com a derrubada de Perón em 1955, três cadeias de radiodifusão de alcance nacional estavam consolidadas, *Belgrano*, *Splendid* e *El Mundo*, sendo apenas a primeira dessas detentora do único serviço de televisão de Buenos Aires, o Canal 7 (MASTRINI, 2005). Em 1955, foi sancionado o Decreto nº 170, declarando nulas as outorgas realizadas em 1954 pelo governo peronista, facultando ao Estado o papel de nomear novos concessionários, e em seguida o Decreto nº 686/55 delegava ao Estado a administração dos bens pertencentes a essas emissoras.

Em 08 de outubro de 1973, novamente como presidente, Perón assina o Decreto 1.761 que declarava a caducidade (vencimento do prazo de 15 anos) das licenças de televisão dos principais canais da Argentina, 9, 11 e 13 de Buenos Aires, aos quais se agregavam, ainda, o 8 de Mar del Plata e o 7 de Mendoza. Em 31 de julho de 1974, após a morte do marido, a presidente em exercício María Estela Martínez Perón assina o Decreto nº 340, que dispõe sobre a intervenção estatal nos cinco canais de televisão, seus bens imóveis e

equipamentos de transmissão (MORONE; CHARRAS, 2005).

O projeto de “nacionalização” ou estatização do sistema de televisão argentino procurava, conforme Morone e Charras (2005), orientar-se pelo modelo de serviço público europeu, com maior participação dos segmentos da sociedade, das instituições do Estado, diminuição da carga publicitária, aumento do conteúdo cultural e nacional. Os autores afirmam que após a medida de expropriação de produtoras e repetidoras, esse sistema acabou representando um espaço ideal para a difusão ideológica dos grupos predominantes no governo, abandonando a ideia inicial de um serviço público e tornando-se parte do Processo de Reorganização Nacional.

Mais adiante, o Decreto-Lei nº 22.285, sancionado pelo general Jorge Videla, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 286 de 24 de fevereiro de 1981, construía, segundo Alborno *et al.* (1998), as bases para uma futura privatização da prestação dos serviços, mas assegurava ao governo militar a possibilidade de manter um controle rigoroso sobre seus conteúdos. Pelo disposto no artigo 110 desta lei e pelo Decreto nº 462/81, aprovou-se o Plano Nacional de Radiodifusão (PLENARA), um plano técnico para a privatização e expansão do sistema de radiodifusão que apresentava as frequências disponíveis para concurso estabelecendo três etapas para a privatização e o desenvolvimento da radiodifusão, que duraria até 1994 (ALBORNOZ *et al.*, 1998).

É possível perceber a intensa interferência do Executivo sobre o setor de radiodifusão na Argentina e o quanto o argumento relativo ao seu caráter de interesse ou serviço público acabou sendo historicamente distorcido para justificar tais ações. A relação histórica intensa entre disputas políticas e meios de comunicação, na Argentina, volta a se tornar destaque quando ocorre a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA ou *Ley de medios*), nº 26.522, em 10 de outubro de 2009. Essa lei possui a particularidade regional de criar um sistema de comunicação estatal e não público, a Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA S.E.).

Nesse sistema, a participação do público é admitida pelo Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos, que tem a obrigação de realizar audiências públicas, avaliar a programação e funcionamento dos veículos de

comunicação do Estado, de abrir canais de comunicação com os cidadãos, fiscalizar e denunciar infrações. A gestão da entidade estatal é realizada por um Diretório composto por sete membros: um presidente e um diretor designados pelo Executivo, três diretores selecionados pela Comissão Bicameral, dois pelo Conselho Federal de Comunicação. Essa diretoria é assessorada pelo Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos, composta por quinze membros – entre representantes acadêmicos, sindicais, organizações de direitos humanos, etc. Diretoria e conselho têm seus principais membros designados pelo Executivo e não existe determinação expressa na lei acerca da defesa da independência da rede de emissoras estatais.

A categoria “pública” fica referendada, contudo, pelas emissoras comunitárias que não só adquirem reconhecimento como também o direito de 33% de reserva do espectro. Em sua definição legal na LSCA, as emissoras comunitárias são designadas como atores privados sem fins de lucro que têm finalidade social e se caracterizam por ser geridas por organizações sociais de diversos tipos. São pessoas de direito privado sem fins de lucro: cooperativas, fundações, associações, universidades etc. A característica fundamental dessas emissoras, pela lei, é contar com a participação da comunidade tanto na propriedade do meio quanto na programação, administração, operação e financiamento.

Consistem, portanto, em meios independentes e não governamentais, de modo que, em nenhum caso se restringirá sua definição, determina a lei, como serviço de cobertura geográfica restringida. Para emissoras comunitárias, universitárias e educativas e de povos originários, o financiamento pode se dar via transferência de fundos oriundos do orçamento universitário ou nacional, como recursos do Ministério da Educação e Instituto Nacional de Assuntos Indígenas, além de venda de publicidade, doações, venda de conteúdos de produção própria, auspícios ou patrocínios.

Além disso, a Argentina aproveitou a digitalização da TV Terrestre para criar quatro novos canais públicos abertos: um de música, um de educação (geridos pelo Ministério da Educação), um canal com programação infantil chamado Paka Paka e outro canal chamado *Incaa TV* voltado para cinema latino-americano e principalmente o cinema argentino (BARROS, 2014).

Brasil

No caso brasileiro, certa estrutura de emissoras educativas é herança do governo militar na década de 1960. Àquele período, foi criada a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, juntamente com as estaduais, como a TV Universitária de Pernambuco (1967) e a TV Cultura de São Paulo (1969). Em 1975, entra em funcionamento a TVE do Rio de Janeiro, vinculada ao Executivo, e a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás), criada pela Lei nº 6.301. Na década de 1980, uma tentativa de integração de programação entre as emissoras estaduais é feita através do Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (SINRED). Ainda nessa década, é aprovada a Lei Sarney (1986), flexibilizando o Decreto-Lei nº 236/67 e passando a permitir às emissoras educativas a captação de patrocínio.

A década de 1990 traz para essas modalidades de emissoras o sucateamento e a adoção de práticas de sustentabilidade financeira vinculadas às verbas publicitárias, devido à redução das estruturas e despesas do Estado, efeito da onda neoliberal daquele período. Mas em 1995, a Lei nº 8.977 institui na TV a cabo a figura dos “canais básicos de utilização gratuita”: um canal legislativo municipal/estadual, um canal para a Câmara dos Deputados, um canal para o Senado Federal, um canal universitário, um canal comunitário e um canal educativo-cultural e, desde 2002, existe também um canal operado pelo STF (VALENTE, 2013).

Contudo, assiste-se a uma reconfiguração significativa quando a Lei nº 11.652, de 2008, disciplina o serviço de radiodifusão pública nacional, autorizando o poder Executivo a criar a Empresa Brasil de Comunicação S/A (EBC), vinculada à Secretaria de Comunicação Social. Com a intenção de estabelecer um sistema a ser efetivamente público no país, sua estrutura é constituída pela Agência Brasil, Radioagência Nacional, TV Brasil Internacional, Rádios MEC AM e FM, além das Rádios Nacional do Rio de Janeiro, Nacional AM e FM de Brasília, Nacional da Amazônia e Nacional do Alto Solimões (EBC, 2015).²³ A EBC é organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, tendo seu capital representado por ações

²³Informações obtidas em < <http://tvbrasil.ebc.com.br/sobreatv>>. Acesso em 25 julho de 2012.

ordinárias nominativas, das quais pelo menos 51% de titularidade da União. A TV Brasil, formada pela unificação da TVE do Rio de Janeiro com a TV Nacional de Brasília, tem um perfil voltado ao jornalismo, programação infantil e a conteúdos culturais.

Alguns dos objetivos dos serviços de radiodifusão pública estabelecidos pelo texto são: desenvolver a consciência crítica do cidadão mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania; fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação; direcionar sua produção e programação por finalidades promotoras da cidadania, sem com isso retirar seu caráter competitivo na busca do interesse do maior índice de audiência.

Existem quatro instâncias de gestão na EBC: Conselho Curador, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. O Conselho Curador, formado por 22 membros, deve deliberar sobre diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas da empresa. O Conselho de Administração deve deliberar sobre recursos físicos e humanos da companhia e é composto por cinco membros, sendo um o presidente, indicado pela Secretaria de Comunicação Social do Governo (SECOM), um pelo diretor-presidente da EBC, um pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, um pelo Ministério das Comunicações e o último pelos sócios minoritários da empresa. O Conselho Fiscal deve administrar a execução financeira da empresa e é formado por três membros indicados pelo presidente da República, necessitando haver um membro do Tesouro Nacional. A Diretoria Executiva é integrada por um diretor-presidente, além de titulares de cinco diretorias: jornalismo, produção, jurídica, administrativo-financeira e de serviços.

Uma crítica é feita por Valente (2013) quando afirma que na EBC o Conselho Curador deveria permitir uma participação mais ampla da sociedade, mas não há mecanismos apropriados para garanti-la. Para ele, apenas o critério de tom personalista e subjetivo de indicações pelo presidente da República prevalecem, algo com critérios e parâmetros pouco claros. Importante assinalar que a lei de criação da EBC prevê, ainda, a existência

de uma ouvidoria com o papel de exercer a crítica interna da programação, a observância de princípios de radiodifusão pública, além de examinar e responder a queixas e contestações diversas advindas dos telespectadores e ouvintes²⁴.

Já no que e refere ao serviço de radiodifusão comunitária, no Brasil seu enquadramento legal (Lei nº 9.612, de 1998) é relativo apenas a radiodifusão sonora em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço. A referência legal para o setor televisivo nessa área limita-se às leis para a TV por assinatura, como a Lei nº 12.485, de 2011, que estabelecem seu carregamento obrigatório (*must carry*) pelas operadoras.

O artigo 18 desta lei estabelece que as prestadoras de serviço de radiodifusão comunitária podem admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural, para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida. É vedada a cessão ou arrendamento da emissora ou de seus horários de programação e é exigido que a entidade adote um estatuto social inclusivo, que seja efetivamente plural e aberto e que conte com um Conselho Comunitário composto por no mínimo cinco integrantes para acompanhar a programação da emissora.

Dentre os problemas enfrentados por essa modalidade está a restrição ao público de assinantes. No caso das rádios abertas, existe a grande dificuldade no acesso à regularização da prestação do serviço, o excesso de rigor punitivo sobre empresas que não a alcançam, além da dificuldade de sustentabilidade econômica dessas emissoras, uma vez que são proibidas de buscar anunciantes e não contam com políticas de financiamento.

Paraguai

No caso do Paraguai, o processo de transição democrática foi marcado pela Constituição em 1992, que garantiu a liberdade de expressão, e pela

²⁴O órgão é composto por um ouvidor geral e três adjuntos (um para a Agência Brasil outro para a TV Brasil e outro para as emissoras de rádio da empresa). Os ouvidores emitem boletins divulgados de diversas formas, como com programas “O público na TV”, veiculado da TV Brasil, e “Rádio em Debate” nas rádios da EBC, além de uma coluna na Agência Brasil (EBC, 2012).

Lei de Telecomunicações nº 642, aprovada em 1995, que transferiu para a Comissão Nacional de Telecomunicações (CONATEL) a tarefa de gerenciar o funcionamento das telecomunicações no país.²⁵ Entretanto, nesse país o direito à liberdade de expressão esbarra em constantes ameaças, condutas violentas, diversas formas de coerção ou censura – por parte de agentes públicos, máfias, grupos econômicos etc. – ao trabalho de comunicadores e pessoas comuns em seu exercício de busca e difusão de informações (RIVEIROS, 2005).

Esse cenário, contudo, experimenta uma breve alteração com a chegada de Fernando Lugo à presidência da República. Desde candidato, ele já demonstrava uma maior predisposição em favorecer o desenvolvimento dos meios de comunicação comunitários, alegando o papel fundamental que eles desempenhavam na tarefa de democratizar o acesso e o direito à comunicação em benefício à cidadania. Ele também pôs em pauta reivindicações históricas de setores populares, como a reforma agrária e a democratização do Estado, e conquistou credibilidade em diversos segmentos da sociedade como acadêmicos, sindicais, culturais e eclesiais.

É no mandato de Fernando Lugo que um modelo de comunicação pública passa a ser estruturado no Paraguai. Em 2008, o Decreto nº 171 cria a Secretaria da Informação e Comunicação para o Desenvolvimento Social (SICOM), diretamente subordinada à Presidência da República, com o intuito de gerir veículos estatais de comunicação e coordenar matrizes para políticas de comunicação.

Em 2010, o Decreto nº 4.982 cria a Rádio e Televisão Nacional do Paraguai, além de um Conselho Assessor dentro da SICOM, com o objetivo estabelecido de fomentar o pluralismo, respeitar a objetividade informativa e dar voz às diferentes expressões étnicas, sociais, políticas e religiosas do país, além de promover a representação e a participação ativa da sociedade (PARAGUAI, 2010).

Além disso, dentro da estrutura da SICOM foi criada a Direção Geral de Meios do Estado (DGME), contando com representantes dos seis veículos de comunicação públicos: *Agencia Informativa IP Paraguay, Red Pública*

²⁵A Lei de Telecomunicações nº 642/95 é regulamentada pelo Decreto nº 14.135/96 e modificada pela Lei nº 2.495 de 2004.

Semanario, Radio Nacional del Paraguay AM, TV Pública Paraguay, Radio Nacional FM e a Radio Carlos Antonio López (MENEZES; AGUM, 2013).

A Rádio Nacional do Paraguai e a Rádio Carlos Antônio López, criadas na década de 1940 e 1962 respectivamente, sofrem uma reestruturação na programação com a inserção de conteúdos educativos e informativos, com participação da população, como a *Red Pública*, que abria espaços para rádios comunitárias. A Rádio Nacional do Paraguai conta ainda com a assessoria de um conselho consultivo composto por membros da sociedade civil e um perfil historicamente popular em que predominam quadros informativos e musicais (FERREIRA; PEREIRA, 2013).

Já a TV Pública consolidou-se como carro-chefe do processo de fortalecimento dos meios públicos do governo de Fernando Lugo, iniciando suas transmissões em maio de 2011 com sinais analógico e digital. A emissora é subordinada à DGME e mantida com recursos orçamentários não vinculados. O projeto original da emissora prevê programas informativos e de entretenimento versados por temas de inclusão social, meio ambiente, direitos e cidadania.

No que concerne ao setor de comunicação comunitária, a partir do funcionamento da SICOM algumas rádios puderam ser autorizadas, parte delas em regiões de maioria indígena, e veículos alternativos passaram a contar com o apoio do governo, por meio da descentralização de recursos destinados a campanhas publicitárias educativas (FERREIRA; PEREIRA, 2013). Porém, tais iniciativas foram isoladas e não evoluíram paralelamente à efetivação de um novo regulamento para a habilitação de rádios comunitárias. Em outubro de 2010, houve ainda um retrocesso para este setor quando, mesmo diante dos vetos de Lugo, o senado paraguaio aprovou um projeto de alteração dos artigos 57, 58 e 59 da Lei nº 642 de 1995, restringindo a potencia e proibindo qualquer forma publicitária em suas transmissões de emissoras comunitárias (AMARC, 2010).

Essa fase de reestruturação entra em colapso quando acontece o *impeachment* de Fernando Lugo, pois a TV pública contava com apenas seis meses de existência e o sistema público se formava de maneira muito embrionária. Além de demissões maciças, a grade de programação sofre

revisão e sua diretoria é alterada por quatro vezes em menos de um ano. De tal modo, a estruturação do sistema público de comunicação paraguaia iniciada por Lugo foi interrompida muito precocemente, antes que pudesse se consolidar, por exemplo, sob uma legislação adequada para garantir suas funções originais. Além disso, a dependência financeira do orçamento público fragilizou os veículos que se tornam sujeitos a interesses sazonais de governos.

Uruguai

O Uruguai, que já se destacava nos debates regulatórios sobre comunicação comunitária na América Latina, volta a ganhar atenção com a aprovação em dezembro de 2014 de sua “ley de medios”, que viria a ser promulgada com o nº 19.307 em 14 de janeiro de 2015, ainda no governo de José Mujica. O país anteriormente apresentava uma legislação dispersa e fragmentada e, por conta disso, tinha a permissividade como sua maior fragilidade. O conjunto de regras da nova “Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual” traz, então, reestruturações consideráveis para o setor, como o impedimento a monopólios e oligopólios, o fomento à produção nacional, a regulação de conteúdo e a reformulação do desenho institucional das autoridades reguladoras.

Nesse contexto, o setor de emissoras públicas sofre transformações significativas. Para substituir o antigo Serviço de Comunicação Audiovisual Nacional (SODRE),²⁶ a nova lei cria o Sistema Público de Rádio e Televisão Nacional (SPRTN), com o objetivo de desenvolver um serviço considerado fundamental para a comunidade uruguaia com informação, cultura, educação e entretenimento, buscando consolidar a cidadania. Pelo texto da lei, o novo sistema deve promover valores de paz, democracia, integração, justiça social, não discriminação, proteção ao meio ambiente, inclusão social, liberdade de expressão, igualdade dos cidadãos, pluralismo e participação, informação com independência editorial e de programação.

²⁶Existe desde 1929 o *Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos* (SODRE), criado pela Lei nº 8.577. Sua sigla se adaptou a essa diversidade de produtos e em 1983 passou a significar Serviço Oficial de Radiotelevisão e Espectáculos (BARROS, 2014).

Com relação à direção do SPRTN, ela deve ser exercida por um presidente, um vice-presidente e um porta-voz, designados pelo Executivo, de acordo com o artigo 187 da Constituição Paraguaia, tendo seu mandato a ele vinculado. Esse diretório irá definir a direção da Rádio Nacional e da TV Nacional, que a ela devem submeter informes periódicos, justificando medidas adotadas (URUGUAY, 2015). Surge, ainda, a Comissão Honorária Assessora do Sistema Público de Rádio e Televisão Nacional com compromissos de assessorar o diretório SPRTN, receber e gerir queixas relativas à sua programação e propor modificações, inclusive normativas. Essa comissão é integrada por representantes dos trabalhadores do SPRTN, do sindicato nacional de trabalhadores, da Associação Paraguaia de Imprensa, da Universidade da República, de associações civis que trabalhem com a temática de comunicação pública, da Assembleia Geral, do Instituto da Criança e do Adolescente, da Administração Nacional de Educação Pública, dos cidadãos usuários e dos prefeitos. As políticas e gestão do SPRTN são ainda monitoradas pelo novo Conselho de Comunicação Audiovisual.

No que se refere a emissoras comunitárias, permanece a Lei de Serviço de Radiodifusão Comunitária, nº 18.232, aprovada em 11 de dezembro de 2006, abarcando tanto rádios como TVs. Nela é definida radiodifusão comunitária como o serviço de radiodifusão não estatal de interesse público, prestado por associações civis sem fins lucrativos, orientado para satisfazer as necessidades de comunicação social e habilitar o exercício ao direito à informação e à liberdade de expressão dos cidadãos uruguaios.

Pelo seu texto, emissoras comunitárias têm um prazo de 10 anos e sua renovação é condicionada ao cumprimento de compromissos de contrato, bem como a realização de uma audiência pública e monitorada por um conselho assessor (URUGUAY, 2007). De acordo com a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), essa lei é uma das mais avançadas do mundo. O texto enquadra as emissoras comunitárias como terceiro setor, complementar às rádios comerciais e estatais, reservando-lhes um terço das frequências disponíveis em AM e FM, além de poder ter canais de rádio e televisão.

Uma alteração em relação a essa lei é a substituição da Comissão Honorária Assessora de Serviços de Radiodifusão Comunitária e a Comissão

Honorária Assessora Independente pela Comissão Honorária Assessora de Serviços de Comunicação Audiovisual (CHASCA). Ela deve atuar de modo autônomo na órbita administrativa do Conselho de Comunicação Audiovisual e ser consultada obrigatoriamente para regulamentos da nova lei, para os procedimentos de outorgas e sempre que o Executivo ou o Conselho julgarem necessário. É integrada por representantes: do Ministério da Indústria, Energia e Minérios (que o presidirá), do Ministério da Educação e Cultura, da Universidade da República, das universidades privadas, dos operadores do setor comercial, do setor comunitário, dos trabalhadores do setor, da indústria audiovisual, do Instituto da Criança e do Adolescente do Uruguai, três representantes de ONGs e um membro do Legislativo (URUGUAY, 2015).

Venezuela

A Venezuela possui a particularidade política de ter tido o mesmo presidente, Hugo Chávez, entre os anos de 1999 e 2013, sendo reeleito nos pleitos de 2000 e 2006. Manteve-se, portanto, no poder por quatorze anos até falecer em março de 2013 e ser substituído por Nicolás Maduro, seu vice-presidente que é, em seguida, eleito em abril do mesmo ano. O governo populista de Chávez foi marcado pelo forte intervencionismo do Estado e por políticas sociais assistencialistas responsáveis pela redução da pobreza em seu país.

A relação de Chávez com os meios de comunicação de massa era bastante intensa. Por um lado, utilizava-os para falar diretamente com o público em seu programa semanal *Aló, presidente*, transmitido em cadeias nacionais de rádio e TV do Estado, no qual se mesclavam anúncios sobre decisões de Estado, ataques e críticas a outros veículos de comunicação, seus proprietários ou jornalistas (falava sempre de um “golpismo midiático”), saudações a familiares e amigos, etc., numa programação que se estendia por três horas ou mais (CAÑIZÁLEZ, 2003). Por outro, a mídia venezuelana nutria uma postura de oposição tão incisiva que deixava de ser mediadora para se tornar protagonista do conflito político.

Paradigmático desse conflito entre o governo de Chávez e os empresários

de televisão foi o anúncio de Chávez, em 28 de dezembro de 2006, sobre a decisão de não renovar a concessão da emissora RCTV, utilizando-se do fim do prazo legal de sua concessão pública (PEREIRA, 2009). A medida era justificada com base na Constituição e na Lei Orgânica de Telecomunicações, alegando a conduta abusiva da emissora por manipulação e distorção de informações atentando, ainda, contra o Estado, sendo acusada de participar diretamente da tentativa de golpe de abril de 2002. Tal revogação de concessão aconteceu sem qualquer processo investigativo ou judicial, tomando mais uma aparência de retaliação política do que um direito legal competente ao Estado (BRAZ; HAJE, 2012).

A RCTV sai, então, do ar e em seu lugar, após o governo ganhar uma ação judicial para tanto, surge a *Televisión Venezolana Social* (TVes), um canal de perfil público gerenciado pela *Fundação Televisión Venezolana Social* (Teves), criada pelo Decreto nº 5.340, em 14 de maio de 2007 (PEREIRA, 2009). O Sistema Público de Comunicação e Informação, antes denominado Sistema Nacional de Meios Públicos, criado pelo Decreto nº 5.349 de 2007, é um conglomerado de meios estatais venezuelanos sob a administração do Ministério do Poder Popular para a Comunicação e a Informação. Entre as emissoras públicas e estatais venezuelanas estão *Televisora Venezolana Social* (TVes), *Venezolana de Televisión* (VTV), *Vive TV*, *Televisora de la Asamblea Nacional* (ANTV) e *Televisión del Sur* (Telesur).

Na Venezuela, não há uma lei específica para esses tipos de emissora. Elas estão inclusas na Lei Orgânica de Telecomunicações de 2000, sem distinção conceitual entre emissora pública e estatal. O que irá diferenciá-las é o tipo de habilitação administrativa obtida no processo de concessão, que podem ser: com fins lucrativos e sem fins lucrativos (BRAZ; HAJE, 2012). Todas as emissoras público/estatais estão submetidas ao Ministério do Poder Popular para a Comunicação e a Informação.

Procurando orientar-se por premissas e princípios de comunicação pública, mas estando vinculada estatutariamente ao Estado, a recém-criada *Televisora Venezolana Social* (TVes) tornou-se a emissora mais proeminente nesse sistema público. A partir da sua criação outras iniciativas já existentes recebem maior investimento e se agregam a ela na estruturação do que Pereira

(2009) chama de “sistema público misto”. Seria um conjunto de organizações que embora possuam diretrizes de comunicação pública sofrem forte interferência estatal. Em sua visão, o sistema de comunicação não-comercial da Venezuela opera em dois conjuntos: organizações de caráter público (das quais fazem parte a TVes e a radiodifusão comunitária) e de caráter estatal (com emissoras e empresas de comunicação mais subordinadas ao Estado).

Integrando as *organizações de caráter público*, a TVes opera em canal aberto, atingindo de forma razoável o território nacional, inicialmente com o intuito de transmitir conteúdo independente, mas não necessariamente de produzi-lo. A emissora tem seu financiamento como parte do orçamento anual do governo, de acordo com parâmetros da lei orçamentária venezuelana, mas ela também pode receber doações de terceiros, recursos de instituições públicas ou privadas, e ainda pode obter receita própria através de suas atividades. Além disso, o conteúdo independente que ali é veiculado pode também inserir seus patrocinadores durante a transmissão.

Já no que se refere a *organizações de caráter estatal*,²⁷ cujo financiamento e controle fazem parte da estrutura do Estado, está a *Venezolana de Televisión* (VTV) – primeira rede de TV do país e que desde a década de 1970 pertence ao Estado. Em 2008, a VTV passa por um processo de reestruturação a partir do qual se torna essencialmente informativa, mantendo um editorial oficialista, com a função de divulgar as ações e políticas do governo. Possui programação de esporte, infantil, entretenimento e informativa.

Além dela, são estatais também a *Vive TV*, criada em 2003 para ser um canal educativo, informativo e cultural; a *Televisora de la Asamblea Nacional* (ANTV), órgão oficial do parlamento venezuelano, operando em TV paga; e a *Televisión del Sur* (Telesur), rede internacional de iniciativa do governo venezuelano transmitido para Venezuela, Argentina, Equador, Uruguai, Bolívia e Cuba, cuja programação é essencialmente jornalística e cultural²⁸.

²⁷Nessa categoria pode-se mencionar também a Radio Nacional de Venezuela (RNV), principal rede de rádio estatal do país, e a gravadora Centro Nacional del Disco, vinculada a Fundação Centro Nacional del Disco e ao Ministério do Poder Popular para a Cultura (PEREIRA, 2009).

²⁸Além da *Telesur*, o governo venezuelano também investe na internacionalização de um canal comunitário *Alba TV* desde 2007 com o objetivo de integrar movimentos sociais e emissoras comunitárias de diversos países pertinentes à Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), como Cuba, Bolívia, Nicarágua, República Dominicana, Honduras, São Vicente e Granadinas, Equador e Antigua e Barbuda (BRAZ; HAJE, 2012). Existe ainda a *Ávila TV*, centrada na região de Caracas, tem uma programação mais voltada para um público jovem.

Sobre o modelo de gestão dessas organizações, as de caráter estatal são usualmente gerenciadas por nomeados a cargos comissionados pelo Executivo e respondem diretamente ao Ministério das Comunicações ou Ministério da Cultura. A TVes é gerenciada pela Fundação *Televisión Venezolana Social* (Teves), que não é um órgão governamental, o que irá distingui-la daquelas de caráter estatal. Contudo, indiretamente ela está submetida ao Executivo, pois a fundação está sobre controle estatutário do Ministério do Poder Popular para Comunicação. Em sua administração interna, a fundação é gerida por um Conselho Diretor composto por sete membros, entre eles dois diretores, nomeados através de um comitê de solicitações, que acatam pedidos das entidades civis e outros quatro diretores representantes de pastas governamentais, além do presidente da fundação.

As emissoras comunitárias, por sua vez, definidas como serviços de rádio e televisão comunitários de serviço público sem fins de lucro, possuem uma normatização específica, através do Decreto nº 1.521, o Regulamento de Radiodifusão Sonora e Televisão Aberta Comunitárias de Serviço Público, Sem Fins de Lucro. Existe permissão, em seu artigo 30, para a publicidade comercial de pequenas e médias empresas que estejam na mesma localidade da emissora, mas não deve ultrapassar 50% do tempo destinado a esse fim, que é de cinco minutos por hora de programação. Além disso, 70% da programação devem ser de produção da comunidade. O artigo 21 do mesmo decreto determina regras para a direção e administração dessas emissoras. As fundações devem contar com mecanismos democráticos, participativos e plurais tanto para eleições como para o exercício dessas funções. O órgão máximo de direção pode estar constituído por mais de nove membros com mandatos de três anos.

Considerações finais

O breve panorama aqui disposto procura apresentar novas estruturas de televisão pública ou estatal em todos os países do MERCOSUL. Na Argentina, a nova lei criou a Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA), com recursos mistos, porém subordinada ao Executivo. O Brasil criou a Empresa

Brasil de Comunicação (EBC) com o propósito de ter autonomia na produção, programação e distribuição de conteúdo, receitas de fundos diversificados, mas tem metade de seu capital ligada à União. O Paraguai criou a Rádio e Televisão Nacional do Paraguai, subordinada à SICOM e mantida com recursos não vinculados. O Uruguai criou recentemente o Sistema Público de Rádio e Televisão Nacional (SPRTN), reformando a estrutura da antiga SODRE, e a Venezuela tem a TVes, gerida por uma fundação, com o intuito de ser autônoma diante da interferência governamental, mas que, em última instância, é vinculada ao Executivo.

Todas essas iniciativas mais recentes possuem em sua gestão conselhos em que estão reservados espaços para a sociedade civil. Entretanto, é comum identificar a previsão expressa da interferência do Executivo na indicação ou nomeação dos cargos diretivos. Poucas têm preocupação em definir regras claras para transparência e accountability.

Desse breve apanhado, é notável a histórica confusão entre sistemas estatais e públicos na região, e também os importantes resquícios da interferência do Executivo em modelos que se propõem a ser públicos. Assim, embora as iniciativas mais recentes procurem estabelecer modelos mais próximos da ideia de uma radiodifusão pública desvinculada dos governos, na prática isso ainda não ocorre a rigor. Os novos textos legais em alguns momentos preveem independência da emissora, imparcialidade e neutralidade de seus conteúdos, mas permanecem vinculando seus órgãos diretivos e boa parte de seu financiamento ao Executivo. Já o modelo comunitário, que se aproxima mais de experiências vinculadas à sociedade civil, vagarosamente passa a ganhar legitimidade, mas algo que ainda é aquém às demandas reprimidas dessas iniciativas populares.

Assim, diante dessas novas iniciativas nos países do MERCOSUL, torna-se fundamental refletir até que ponto um modelo de comunicação pública na região admite algum grau de “estatização” do sistema, e claro, o quanto isso interfere na capacidade que essas novas estruturas possuem de fazer frente ao poder de grandes empresas comerciais de radiodifusão, promovendo, de fato, uma comunicação mais democrática e cidadã, enquanto as iniciativas da sociedade civil não-empresarial continuam sendo marginalizadas.

Referências

ALBORNOZ, L. et al. La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de los '90. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, Ano VII, n. 15. 1998.

AMARC ALC - ASOCIACIÓN MUNDIAL DE RADIOS COMUNITARIAS – AMERICA LATINA E CARIBE. **Informe anual: diversidad y pluralismo em la radiodifusión**. Buenos Aires, 2010

ARRIBÁ, S. El peronismo y la política de radiodifusión (1946-1955). In: MASTRINI, G. (Ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)**. Buenos Aires: La Crujía, 2005. p. 71-100.

BARROS, Chalini. Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do MERCOSUL. 2014. 390 f. **Tese**. (Doutorado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<http://poscom.tempsite.ws/wp-content/uploads/2011/05/Chalini-Torquato-Gon%C3%A7alves-de-Barros.pdf>>. Acesso em 05 out. 2015.

BRAZ, R. HAJE, La. Venezuela: entre polêmicas, desafios e avanços. In: GERALDES, E. et al. (Org.). **Políticas de comunicações: um estudo comparado – Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. Salamanca: Comunicación Social, 2012. p. 186-226. (Colección Espacio Iberoamericano)

CAÑIZÁLEZ, A. De mediadores a protagonistas: crisis política, medios y comunicación en Venezuela. **Iconos**, Caracas, n. 16, p. 30-38, 2003.

FERREIRA, P; PEREIRA, M. Comunicação pública no Paraguai: avanços e retrocessos. In: LIMA, J. C. G.; MELO, J. M. (Org). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil: 2012/2013**. Brasília: Ipea, 2013. v. 1, p. 333-349.

JAMBEIRO, O. **Regulando a TV: uma visão comparativa no MERCOSUL**. Salvador: Edufba, 2000.

MASTRINI, G. El antiperonismo como fator clave de los inicios de la televisión privada argentina. In: _____. (Ed.). **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)**. Buenos Aires: La Crujía, 2005. p. 101-111.

MENEZES, M.; AGUM, R. Regulação dos serviços de telecomunicações e comunicação no Cone Sul: uma análise comparada entre: Argentina Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai. In: LIMA, J.C.G.; MELO, J.M. (Org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**: 2012/2013. Brasília: Ipea, 2013. v. 2, p. 157-213.

MORONE, R; CHARRAS, D. El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista. In: MASTRINI. G. (Ed.). **Mucho ruido, pocas leyes**: Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Buenos Aires: La Crujía, 2005.

PARAGUAY. Decreto n. 4.982. Por el cual se amplía y modifica el Decreto nº 14.427 del 2 de setiembre de 1942 y se crea un conejito asesor para la Secretaria de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República (Sicom). **Gaceta Oficial**, 30 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.py/uploads/2010/08/decreto4982.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2013.

PEREIRA, S. Sistema público de comunicação da Venezuela. In: INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009. p. 255-267.

POSTOLSKY, G.; MARINO, S. Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios. In: MASTRINI. G. (Ed.). **Mucho ruido, pocas leyes**: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Buenos Aires: La Crujía, 2005. p. 154-184.

RIVEIROS, M. Desde poderes del Estado promueven hostigamiento a periodistas y medios. In **Derecho a la información y a la libertad de expresión**. Paraguay, 2005.

SÁNCHEZ, J. T. Paraguay: La brecha y Lugo. **América Latina en Movimiento**. Año 33, n. 2, p. 1-5, abr. 2009.

URUGUAY. **Ley n. 19.307**. 14 enero 2015. Disponível em: <www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>. Acesso em: 23 mar 2015.

VALENTE, J. Sistema Público de comunicação no Brasil. In: LIMA, J. C. G.; MELO, J. M. (Org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**: 2012/2013. Brasília: Ipea, 2013. v. 2, p. 157-213.

DEMOCRACIA DIGITAL E LEIS DE ACESSO A INFORMAÇÕES: AVANÇOS E INSUFICIÊNCIAS EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS

DANILO ROTHBERG²⁹

*Introdução*³⁰

As democracias contemporâneas têm testemunhado o crescimento do uso de tecnologias de informação e comunicação pelos governos para facilitar o acesso aos serviços públicos e disseminar informações sobre o desempenho de políticas públicas, proporcionando transparência e responsabilidade. No entanto, em países da América Latina, as realizações de democracia digital e comunicação pública precisam ainda superar persistentes práticas que associam a comunicação oficial com a propaganda política de mandatários e, com frequência, tendem à falta de precisão e objetividade.

Leis sobre os direitos de acesso a informações têm determinado mudanças na forma como os governos usualmente se comunicam com os cidadãos. A regulamentação veda a utilização seletiva de memórias de eventos passados e fragmentos de dados para projetar governantes, e exige que as autoridades públicas revelem informações completas sobre os resultados das políticas públicas que formulam e executam. O direito coletivo à informação, expressão, diálogo e participação tende a ser reforçado neste processo, apesar

²⁹Doutor em Sociologia pela Unesp - Universidade Estadual Paulista, Brasil. Docente do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp. E-mail: danroth@uol.com.br

³⁰Este texto é uma versão em português de artigo apresentado na sessão 'Communication, hegemony and power: Latin American perspectives', composta por pesquisadores da Alaic (Associação Latino-Americana de Investigadores da Comunicação) na Conferência IAMCR 2015, em Montreal, Canadá, 12-16 julho de 2015.

de os avanços não poderem ser tomados como certos, uma vez que obstáculos criados no âmbito de uma cultura política de autoritarismo e escassez de prestação de contas ainda existem. Este texto analisa a forma como países latino-americanos têm buscado lidar com o legado cultural de seu passado de regimes militares, especificamente em relação à superação de práticas autoritárias de governo por meio da expansão do direito à informação sobre políticas públicas com realizações de comunicação pública e democracia digital.

O número de países latino-americanos que adotam leis de acesso a informações tem crescido nos últimos 15 anos, e podem ser encontradas diferenças marcantes na forma como a legislação tem sido seguida por práticas de transparência proativa. Embora, em muitos casos, os avanços trazidos pela lei possam ser reconhecidos nos procedimentos de divulgação de informações em função de solicitações formais, pode-se argumentar que o ritmo de disseminação de informações online para sustentar a cidadania tem sido muitas vezes lento, se não gravemente prejudicado pela falta de definição do que deve ser divulgado e como deve ser feito. A normatividade legal nem sempre inclui os requisitos de informações consideradas necessárias para que cada cidadão possa fazer uma avaliação informada sobre o desempenho de um determinado governo.

Isto é, as leis de acesso a informações determinam a exigência democrática de divulgação proativa de informações sobre políticas públicas. No entanto, diretivas e normas sobre como determinados conteúdos e dados específicos devem ser divulgados tendem a ser escassas. Pode ser observada a existência de um fosso entre a normatividade legal e a gestão da comunicação oficial. Ao passo as reivindicações pelo acesso à informação trouxeram princípios incontornáveis, são necessárias estratégias adequadas para colocar aqueles princípios em prática, em termos de alcance e profundidade de informação, objetividade e precisão.

Além disso, embora a oferta proativa de informações por governos eleitos já se colocasse como um desafio para a democracia digital mesmo antes da aprovação de leis de acesso a informações, a nova normatividade legal parece ainda não ser acompanhada pela divulgação de quantidade e

qualidade adequada de dados sobre os diferentes ciclos da formulação política, incluindo *agenda-setting*, análise, formulação, implementação e monitoramento.

Este artigo explora a lacuna entre a legislação e as diretivas sobre divulgação proativa nos oito dos dez países latino-americanos situados no subcontinente sul-americano que já possuíam leis específicas da área no ano de 2015. Por meio de uma análise de documentos legais, buscou-se identificar se a legislação foi seguida por diretrizes, normas ou políticas de comunicação oficial capazes de orientar práticas e políticas de transparência proativa.

Os resultados indicam que, embora muitas leis exijam dos governos a adoção de procedimentos e ferramentas online para maximizar a divulgação de informações de forma proativa, os portais de governo não contam com diretrizes, normas ou políticas para o estabelecimento de práticas adequadas de abertura e transparência. Este aspecto, interpretado à luz da revisão da literatura pertinente, sugere que a falta de orientação pode ser parte das razões pelas quais os portais ainda lutam para cumprir os deveres impostos pela legislação.

Este artigo está dividido em três partes. Na primeira, fundamentos teóricos são revisados. Em segundo lugar, resultados de uma investigação em andamento sobre o tema são apresentados e discutidos. Por último, considerações concluem o percurso.

Fundamentos

Transparência como pré-condição para a responsabilização de mandatários tem sido uma questão frequente na teoria política contemporânea. Ela inspira um grande número de estudos empíricos com objetivos que incluem a avaliação da qualidade da informação online sobre o desempenho do governo e como sua disponibilidade pode ser medida objetivamente.

Informações disponíveis em portais web governamentais podem desempenhar um papel relevante no fortalecimento da democracia. Elas constituem orientações para os diversos setores sociais sobre seus direitos e responsabilidades relacionados à formulação de políticas públicas e sua

implementação, o que compreende aspectos como objetivos das políticas e expectativas, papéis complementares, níveis de eficiência e eficácia na gestão pública, e os resultados desejados em termos de justiça social (BREWER; NEUBAUER; GEISELHART, 2006).

A disseminação de informações pode ser considerada um passo fundamental em um processo que pode culminar em uma maior utilização das tecnologias para mediar interesses diversos, permitir a colaboração com o setor público e a participação dos cidadãos na formulação de políticas (COLEMAN; BLUMLER, 2009; DAHLBERG, 2011; KHAN, 2015).

Neste contexto, requer-se que os cidadãos possam obter, sempre que quiserem e da maneira mais fácil possível, as informações necessárias para fundamentar considerações objetivas e chegar a julgamentos racionais a fim de contribuir para a avaliação das políticas e sua correção. O engajamento cívico fundamentado nas demandas da cidadania informada exige, das autoridades públicas, esclarecer o que está em jogo; criar canais regulares para a participação política, não se limitando a eleições periódicas; receber contribuições em termos de opiniões e preferências; considerar as diversas perspectivas de forma sensata e justa; fornecer feedback; e tornar o governo responsável por suas escolhas (OECD, 2003; POLAT, 2005). Embora ainda não esteja claro quão realistas são essas expectativas, “a utilização de novas tecnologias no âmbito de quadros que favoreçam a inclusão de todos os atores intervenientes no processo de governo está em acordo com todos os tipos de sistemas democráticos” (MURILLO, 2015, p. 43).

O paralelismo político nos sistemas de comunicação existentes nos países democráticos poderia ser levantado como parte da razão pela qual alguns níveis municipais, estaduais ou federais de governo chegaram a resultados mais significativos em termos de transparência ativa online do que outros. A linha de pensamento apresentada por Hallin & Mancini (2004) poderia ser seguida neste sentido, buscando-se fornecer uma explicação associada a fatores como pluralismo político, dinâmica do processo político e existência de coalizões de governo para a ocorrência de práticas e políticas oficiais bem-sucedidas de divulgação de informações. Embora a validade da teoria dos sistemas de mídia tenha sido questionada até mesmo em seus

termos originais (ALBUQUERQUE, 2012; RANTANEN, 2013), as peculiaridades da cultura política no âmbito da transição para a democracia nos países latino-americanos têm sido bem documentadas, de modo a proporcionar um rico embasamento para a exploração empírica de possíveis ligações entre a transparência e a estrutura de um governo (PRZEWORSKI, 2009; CHEIBUB, PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004).

Uma visão global sobre o assunto foi elaborada pela série Governance Working Paper Series publicada pelo Banco Mundial em 2010, segundo a qual a cidadania informada exige divulgação proativa por parte dos governos, o que por sua vez “garante que os membros do público sejam informados sobre as leis e decisões que os afetam”, “facilita gastos mais responsáveis dos fundos públicos e promove a integridade no governo” e “garante que o público tenha as informações necessárias para participar na formulação de políticas e tomada de decisões” (DARBISHIRE, 2010, p. 3).

Tal estudo reconhece que, “apesar do aumento da consistência de padrões para a divulgação proativa contidos em leis nacionais de acesso a informações, as normas internacionais ainda não estão desenvolvidas de forma significativa” (DARBISHIRE, 2010, p. 19). O estudo mapeia 14 classes de informações que podem ser consideradas como padrões ideais: 1. informação institucional; 2. informação organizacional; 3. informação operacional; 4. decisões e atos; 5. serviços públicos de informação; 6. informação sobre orçamento; 7. reuniões abertas; 8. tomada de decisão e participação do público; 9. informação sobre subsídios financeiros; 10. informação sobre contratos públicos; 11. listas, registros, bancos de dados; 12. informação sobre dados armazenadas; 13. publicações; 14. informações sobre o direito à informação.

O modelo recomendado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos segue um caminho semelhante, oferecendo uma lista de 17 classes de informações de relevância permanente (OEA, 2012, p. 16), como “informação e acompanhamento, mecanismos relevantes à autoridade pública, incluindo seus planos estratégicos, códigos de governança corporativa e indicadores chave de desempenho, e eventuais relatórios de auditoria”. O documento salienta que, “mesmo na ausência de um pedido específico, os órgãos públicos devem divulgar informações sobre as suas funções de forma

rotineira e proativa e de uma forma que assegure informação acessível e compreensível” (OAS, 2012, p. 12).

Além disso, as classes de informação importantes para construir uma cidadania informada podem ser rastreadas no desenho construído pela literatura sobre avaliação de políticas públicas, que fornece informações valiosas para a participação no ciclo de formulação política (WEISS, 1998; HENRY, 2001; ARRETICHE, 1998; COSTA; CASTANHAR, 2003). Em termos gerais, as classes de informação relevantes incluem aspectos como condições sociais, econômicas, políticas e ambientais que levam a uma política; raciocínio subjacente a uma política; condições gerais de compromissos, números, estatísticas, projeções e prazos previstos; recursos materiais, financeiros e humanos mobilizados; medidas de eficiência (gerenciamento de políticas), eficácia (resultados reais) e eficácia (resultados em termos de transformação real das condições anteriores); resultados de pesquisas de satisfação do cidadão; e avaliação dos resultados em termos de justiça social (justiça na distribuição de benefícios).

Formação específica para os servidores públicos é de especial importância para que os portais se tornem capazes de fornecer todas essas informações. Uma variedade de arranjos, abordagens e práticas de formação tem sido implementada a fim de lidar com esse desafio (OECD, 2013; TORRES; ESQUIVEL, 2011; CARVER, 2003).

Esquemas de publicação, determinando o que, quando e como um setor governamental, agência, secretaria ou departamento deve divulgar informações proativamente também são fundamentais, além de organismos independentes encarregados de supervisionar os resultados (DARBISHIRE, 2010; OEA, 2012).

Um estudo patrocinado pela Unesco mantém uma visão otimista do desempenho dos países latino-americanos em relação ao dever de publicação. “Todas as leis da América Latina impõem o dever dos organismos públicos de publicar certas informações chave de forma proativa rotineiramente, mesmo na ausência de um pedido. Na verdade, esta é geralmente uma área em que as leis da América Latina têm regras muito progressistas” (MENDEL, 2009, p. 162). Mas essas regras foram avaliadas em termos gerais pela Unesco,

e o estudo foi publicado em 2009; logo, é necessária uma atualização com abordagem mais profunda, principalmente porque estudos recentes não compartilham uma avaliação tão positiva.

Murillo (2015) investigou o papel da disponibilidade de dados online como ferramenta que os cidadãos podem utilizar contra corrupção política e ineficiência. Sua pesquisa incidiu sobre os governos centrais de 16 nações latino-americanas, com uma metodologia apoiada pela criação de um índice de abertura de dados de governo, “definida como o compartilhamento escalonado temporalmente de dados governamentais públicos não adulterados de uma forma que facilite sua descoberta, tratamento e reutilização, a fim de gerar informações significativas” (MURILLO, 2015, p. 46). O melhor desempenho foi obtido por Brasil e Chile; o menor, por Venezuela, Argentina e Costa Rica, com o Peru, México e Equador em nível intermediário. Além disso, os resultados indicam que “nenhum dos portais de governo nas nações avaliadas caracteriza o significado das informações ou fornecem níveis adequados para leitura por softwares na maioria das áreas ou temas relevantes, ao passo que corrupção e ineficiência estão geralmente presentes nestas nações” (MURILLO, 2015, p. 55).

Murillo (2015) criou sua própria escala para construir um índice de abertura de dados de governo, que não corresponde necessariamente aos critérios formulados por estudos encomendados pelo Banco Mundial (DARBISHIRE, 2010) e Organização dos Estados Americanos (OEA, 2012), mencionados acima. No entanto, as categorias utilizadas por ele, inspiradas na revisão de literatura, somam-se aos índices preexistentes como uma evidência de que não há propriamente uma falta de orientações para os servidores públicos encarregados da gestão de portais do governo. No entanto, como sustentamos neste trabalho, ainda há uma lacuna entre leis de acesso a informações e a divulgação online proativa realizada em países da América Latina, o que sugere que a orientação disponível pode não ter sido ainda plenamente considerada. Na próxima seção, vamos proceder de forma a examinar, um por um, o contexto de nações latino-americanas e indicar, por meio de uma análise de documentos legais, se e como a legislação foi seguida por diretrizes, normas ou políticas de divulgação proativa.

Métodos

Por meio de uma análise de conteúdo de documentos legais, buscou-se identificar se a legislação foi seguida por diretrizes e normas de democracia digital para orientar as práticas e políticas de transparência proativa.

As unidades de análise foram leis de acesso a informações e, se existente, qualquer fonte de normatização oficial disponível em portais do governo sobre as informações que devem ser fornecidas por autoridades e servidores públicos. Cada contexto nacional foi observado de acordo com três aspectos:

- 1) Dispositivos de leis de acesso a informações sobre especificações referentes a classes de informações sobre políticas públicas a serem proativamente divulgadas;
 - 2) Diretivas, normas ou políticas de comunicação oficial que determinem quais classes de informações devem ser proativamente divulgadas.
 - 3) Análise das ligações entre '1' e '2', resultando em quatro variáveis, relacionadas com o nível de especificação de quais classes de informações devem ser divulgadas, compreendendo diferentes fases do ciclo de decisão política, ou seja, agenda-setting, análise, formulação, implementação e monitoramento, a saber: V1) lei de acesso a informações não é específica o suficiente para fornecer orientações às autoridades e servidores públicos sobre quais classes de informações devem ser divulgadas, enquanto diretrizes, normas ou políticas são inespecíficas ou inexistentes; V2) lei de acesso a informações especifica quais classes de informações devem ser divulgadas, mas diretrizes, normas ou políticas são inespecíficas ou inexistentes; V3) lei de acesso a informações, diretrizes, normas ou políticas especificam quais classes de informações devem ser divulgadas; V4) leis de acesso a informações, diretrizes, normas ou políticas especificam quais classes de informações devem ser divulgadas, além de esquemas de publicação e órgãos de supervisão.
- Especificações técnicas sobre como a informação deve ser divulgada,

compreendendo aspectos como legibilidade por softwares, motor de busca, acessibilidade etc não foram observadas.

Resultados e discussão

Esta seção aponta o possível fosso entre leis de acesso a informações e diretivas, normas ou políticas de divulgação proativa nos oito dos dez países latino-americanos situados no subcontinente sul-americano que possuíam leis da área no ano de 2015.

Os países são listados de acordo com as quatro variáveis descritas na seção de ‘métodos’ acima.

Variável V1: lei de acesso a informações não é específica o suficiente para fornecer orientações às autoridades e servidores públicos sobre quais classes de informações devem ser divulgadas, enquanto diretivas, normas ou políticas são inespecíficas ou inexistentes. Este é o caso de Argentina, Chile e Colômbia.

Argentina

Lei: O decreto 1172/2003 estabelece as regras para o Poder Executivo nacional, incluindo o dever de fornecer informação “completa, adequada, atempada e rigorosa” (artigo 4º), que possa servir “de base para uma decisão administrativa, incluindo as atas das reuniões oficiais” (artigo 5º).

Diretivas, normas ou políticas: em sua página web, o Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública (ARGENTINA, s.d.) é apresentado como portador de funções que incluem “planos de coordenação para as políticas institucionais de comunicação e disseminação da informação”, “prestação de assistência técnica para as diferentes áreas para a formação e desenvolvimento da comunicação pública” e “coordenação da implementação de estratégias de comunicação de políticas regionais e setoriais”. No entanto, informações sobre como esse conselho efetivamente exerce essas funções, o que implicaria diretivas, normas ou políticas, não foram encontradas.

Chile

Lei: De acordo com a lei federal 20.285, aprovada em 2008, os organismos públicos devem divulgar informações sobre aspectos que incluem “valores alocados e critérios de acesso aos programas de subsídios e outros benefícios fornecidos pelos órgãos competentes”, “orçamento atribuído, como bem como relatórios sobre a sua implementação, em termos previstos na respectiva Lei do Orçamento a cada ano”, e “resultados das auditorias do orçamento do respectivo órgão e esclarecimentos conforme apropriado”.

Diretivas, normas ou políticas: de acordo com a Instrução Geral 5, emitida pelo Conselho de Transparência (órgão federal), a divulgação ativa deve incluir dados históricos: “boas práticas serão consideradas como aquelas que incorporam dados históricos recolhidos desde a entrada em vigor da lei, que indica o mês e/ou ano a que dizem respeito, e informações históricas antes da sua entrada em vigor”. A Instrução Geral 4 recomenda que se estenda a transparência ativa através do fornecimento de “qualquer outra informação que é útil ou considerada relevante”, sem outras especificações.

Colômbia

Lei: Aprovada em 1985, a lei 57 é a mais antiga de sua natureza na América Latina e regula atos de publicidade oficial e solicitação de documentos oficiais. De acordo com ela, todos os decretos, sanções oficiais, regulamentos e atos de governo devem ser divulgados de forma proativa na comunicação oficial impressa. A lei não se refere à informação produzida sobre avaliação de políticas, acompanhamento etc.

Diretivas, normas ou políticas: A lei 594, de 2000, instrui o acesso aos arquivos públicos. Se um órgão do governo produz um relatório oficial sobre monitoramento de políticas, a lei determina que o governo deve mantê-lo corretamente e todos têm o direito de consultá-lo. A lei 1.437, de 2011, e o decreto 2.609, de 2012, vão mais longe, regulando a utilização de tecnologias para armazenamento e recuperação de arquivos públicos. Mas as classes de informação a serem divulgadas ainda permanecem fora do âmbito de

aplicação do direito colombiano em relação aos regulamentos de informação.

Variável V2: lei de acesso a informações especifica quais classes de informações devem ser divulgadas, mas as diretivas, normas ou políticas são inespecíficas ou inexistentes. Este é o caso de Brasil, Equador e Paraguai.

Brasil

Lei: De acordo com a lei federal 12.527, aprovada em 2011, “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (artigo 8º). Estas incluem “informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”, “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades” e “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”. Além disso, “órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”. Segundo o decreto 7.724/2012, que regulamenta a lei 12.527/2011, devem ser divulgadas informações sobre “programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto” (artigo 7º).

Diretivas, normas ou políticas: não fornecidos pelo Poder Executivo Federal a respeito de classes de informações. Podem ser encontradas recomendações gerais sobre escrita web (BRASIL, 2010a) e usabilidade (BRASIL, 2010b). O Senado produziu diretrizes editoriais para lançamentos oficiais de imprensa (BRASIL, 2012a). Para outras formas de comunicação, que podem incluir portal web oficial, existem “princípios” e “valores”, descrevendo aspectos como “ética: conduta que adota os padrões de honestidade, moralidade, universalidade, probidade e clareza como compromissos no desenvolvimento das tarefas profissionais” e “informação cidadã e responsabilidade social: compromisso com o direito do cidadão à informação clara, correta e isenta, de modo a contribuir para uma sociedade

mais justa, harmônica e ambientalmente equilibrada” (BRASIL, 2012b). No entanto, diretivas, normas ou políticas relacionadas a como coletar e divulgar tal informação não foram encontradas.

Ecuador

Lei: Aprovada em 2004, a lei 24 atribui aos estados o dever de publicar informações em portais do governo sobre “planos e programas da instituição em execução” e “mecanismos de prestação de contas ao público, tais como metas de desempenho, relatórios de gestão e indicadores de desempenho” (artigo 7º). Além disso, a lei especifica deveres para algumas entidades públicas, como o Banco Central, que deve “adicionalmente publicar indicadores e informações relevantes sobre seu alcance de forma acessível e de fácil compreensão pela população em geral”, e organismos regionais de gestão, que devem “informar os cidadãos sobre as resoluções que adotarem, publicando as atas das suas sessões, bem como seus planos de desenvolvimento” (artigo 7º).

Diretivas, normas ou políticas: A Direccion Nacional de Fomento y Control de la Transparencia (EQUADOR, s.d.) pretende “contribuir para institucionalizar a promoção e controle de transparência no Poder Executivo, através da implementação de linhas de trabalho que auxiliem o acesso a informações, prestação de contas, (...) processos de formação, consultoria técnica, advocacia e monitoramento”. No entanto, apesar da existência de um órgão governamental encarregado de elaborar diretrizes e políticas de supervisão de transparência proativa, em seu próprio site nenhum conteúdo adicional foi encontrado a respeito da conduta, ações ou planos de tal órgão.

Paraguai

Lei: Aprovada em 2014, a lei 5282 determina que fontes oficiais deverão manter-se atualizadas e as informações devem estar publicamente disponíveis sobre “cada quadro regulamentar que rege o seu funcionamento

e normas constitucionais, o âmbito legal e regulamentar nacional ou local no âmbito dos seus deveres”, com uma “descrição da política institucional e planos de ação”, “descrição dos programas institucionais em execução, com a definição de objetivos, grau de execução e orçamento aplicado a esses programas, publicação de relatórios trimestrais e resultados” (artigo 8º). Além disso, “acordos e contratos celebrados, o calendário, finalidade, valor total dos prazos de contratação, mecanismos de controle e prestação de contas, estudos de casos de impacto ambiental e/ou planos de gestão ambiental” devem ser divulgados, além de “relatórios finais de consultores” e “tabelas de resultados” (artigo 8º).

Diretivas, normas ou políticas: Seis meses após a lei ter sido aprovada, o portal do governo central foi redesenhado pela Secretaria Nacional de Tecnologías de la Información e Comunicación (PARAGUAI, s.d.), buscando disseminar “todas as informações relativas às instituições do Estado paraguaio, sua origem, regulamentações associadas, equipe de profissionais e técnicos, assim como o catálogo de todos os serviços e procedimentos disponíveis”. No entanto, mais orientações sobre classes de informações que devem ser divulgadas não foram encontradas.

Variável V3: lei de acesso a informações, diretrizes, normas ou políticas especificam quais classes de informações devem ser divulgadas. Este é o caso de Peru e Uruguai.

Peru

Lei: Aprovada em 2002, a lei 27.806 requer que os portais governamentais divulguem informações sobre gastos públicos, salários dos funcionários e agentes em geral, e os contratos públicos. Outras classes de informações sobre o ciclo da política pública figuram genericamente como “informação adicional que o organismo público considere adequada”, sem outras especificações (artigo 5º). Classes de informações classificadas como segredo, reservadas e confidenciais são descritas com grande detalhe (artigo 15º). Dados sobre gastos públicos sujeitos a publicidade são rigorosamente definidos (artigo 20º a 33º), mas a enorme variedade de números e estatísticas exigidas não

são necessariamente úteis para fundamentar uma avaliação de todo o ciclo da formulação de uma política e da performance de governo. Exceção feita pelo artigo 22º, que afirma que todos os organismos públicos devem divulgar “os progressos alcançados por indicadores de desempenho estabelecidos por planos estratégicos institucionais”.

Diretivas, normas ou políticas: o decreto 72, de 2003, foi publicado como regulamento da lei 27806. Ele esclarece quais departamentos e funções se tornam responsáveis pelo cumprimento da legislação. Em 2013, ele foi modificado pelo decreto 70, que estabelece que a informação a ser divulgada de acordo com a lei é “mínima e apenas obrigação declarativa, uma vez que os organismos públicos devem publicar no seu portal web quaisquer informações adicionais que aumentem os níveis de transparência e possam ser úteis e oportunas para os cidadãos”. A resolução 252, de 2013, alterou o quadro normativo mediante a introdução de requisitos de divulgação de informações sobre políticas, planos estratégicos, avaliação e relatórios de monitoramento, além de ações que respondam a auditorias periódicas e audiências públicas, por todos os organismos públicos.

Uruguai

Lei: Aprovada em 2008, a lei 18.381 determina que as informações sobre orçamentos, auditorias e “todos os dados de interesse geral, de acordo com a missão de cada organismo público” devem ser divulgados de forma proativa (artigo 5º). Os organismos públicos devem apresentar relatórios anuais para um departamento central encarregado de supervisionar a aplicação da lei (artigo 7º)

Diretivas, normas ou políticas: um ano após a lei 18.381 ter sido aprovada, o decreto 484, de 2009, exige que os órgãos públicos façam uma avaliação de seus sites, de acordo com um formulário criado para isso com parâmetros correspondentes a uma escala de pontos que inclui “quadro jurídico do órgão de governo, funções de todos os órgãos que operem programas públicos de curto e longo prazo, indicadores de cumprimento dos objetivos (resultados esperados), lista de serviços oferecidos e os procedimentos de acesso aos serviços (responsabilidades, tempo, custo estimado e população

alvo)”. Informação sobre orçamento deve incluir “implementação (folhas sobre o status de conformidade, financeiras e de balanças) e resultados de auditorias (incluindo as observações feitas, sanções e esclarecimentos)”. Informações sobre as políticas educacionais devem incluir “correlações sobre sua adequação em relação aos dois últimos planos de ação produzidos”. O decreto 232, de 2010, consolidou a regulação expandida de divulgação proativa, determinando que portais governamentais devem fornecer classes de informação que incluem a “criação e evolução histórica do órgão público com seus deveres”, “estrutura organizacional em um formato que permita a ligação de cada órgão com os poderes e responsabilidades que correspondem a ele de acordo com as normas vigentes”, “quadro legal aplicável”, “mecanismos de operação de curto e longo prazo para visualizar metas e realização de programas”, “lista de serviços prestados e procedimentos para acessá-los e a população-alvo”, “procedimentos de aquisição que representem despesas operacionais ou de investimento e resoluções que prevejam a concessão de tal processo” e “indicadores de avaliações administrativas” (artigo 38º). Os relatórios anuais devem ser submetidos a um órgão central encarregado de supervisionar a aplicação da lei. Embora existam requisitos adicionais para o Poder Executivo (artigo 40º), a especificação sobre esquemas de publicação para os organismos públicos não foi encontrada.

Conclusões

Argentina, Chile e Colômbia foram situados na variável V1. Nesses países, a lei de acesso a informações não é específica o suficiente para fornecer orientações às autoridades e funcionários públicos sobre quais classes de informações devem ser divulgadas, enquanto diretrizes, normas ou políticas são inespecíficas ou inexistentes.

Brasil, Equador e Paraguai foram encontrados na variável V2. Nesses países, a lei especifica quais classes de informações devem ser divulgadas, mas as diretivas, normas ou políticas para que isso ocorra adequadamente são inespecíficas ou inexistentes.

Peru e Uruguai foram encontrados na variável V3. Nesses países, a lei

de acesso a informações, diretrizes, normas ou políticas especificam quais classes de informações devem ser divulgadas.

Nenhum país foi encontrado na variável V4. O estágio mais desenvolvido, em que leis de acesso a informações, diretrizes, normas ou políticas especificam quais classes de informações devem ser divulgadas, assim como esquemas de publicação e órgãos de supervisão, não foi alcançado até agora na América do Sul.

Se a cultura política latino-americana pode ser apontada como parte das razões complexas subjacentes a este cenário é algo a ser ainda explorado. Outros fatores, como alinhamento partido, coalizões de governo, dinâmica do processo político e paralelismo político como uma característica dos sistemas de mídia também devem ser testados em pesquisas futuras.

Agradecimentos

Agradecemos à Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) pelo financiamento da pesquisa à qual se vincula este texto (Processo 2013/22772-5). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da Fapesp. Agradecemos também ao professor Fernando Oliveira Paulino (UnB) pela organização da sessão de comunicações da Conferência IAMCR 2015 em que este texto foi originalmente apresentado, e aos colegas da sessão pelos comentários que contribuíram para seu aperfeiçoamento.

Referências

ALBUQUERQUE, A. On models and margins: comparative media models viewed from a Brazilian perspective. In: HALLIN, D. C.; MANCINIO, P. (eds.). Comparing media systems beyond the western world (pp. 72-95). Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

BRASIL. Departamento de Governo Eletrônico. (2010a). Padrões Web em Governo Eletrônico. Cartilha de redação web. Disponível em: <http://epwg.governoeletronico.gov.br/cartilha-redacao>. Acesso em: 5 out. 2015.

BRASIL. Departamento de Governo Eletrônico. (2010b). Padrões Web em Governo Eletrônico. Cartilha de usabilidade. Disponível em: <http://epwg.governoeletronico.gov.br/cartilha-usabilidade>. Acesso em: 5 out. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação do Senado Federal. Qualidade da informação. 2012a. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/diretrizes/qualidade-da-informacao>. Acesso em: 5 out. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação do Senado Federal. Fundamentos. 2012b. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/fundamentos>. Acesso em: 5 out. 2015.

BREWER, G. A., NEUBAUER, B. J., GEISELHART, K. Designing and implementing e-government systems: critical implications for public administration and Democracy. *Administration & Society*, v. 38, n. 4, p. 472-499, 2006.

CARVER, R. Freedom of information training manual for public officials. London: Article 19, 2003.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565-587, 2004.

ARGENTINA. Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública. (s.d.) Objetivos. Disponível em: <http://www.medios.gov.ar/la-secretaria/consejo-de-coordinacion/>. Acesso em: 5 out. 2015.

COLEMAN, S.; BLUMLER, J. The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.

DAHLBERG, L. Re-constructing digital democracy: an outline of four 'positions'. *New media & Society*, v. 13, n. 6, p. 855-872, 2011.

DARBISHIRE, H. *Proactive transparency: the future of the right to information?*. Washington, DC: World Bank Institute, 2010.

EQUADOR. Dirección Nacional de Fomento y Control de la Transparencia (s.d.). Objetivo. Disponível em: <http://www.transparencia.gob.ec/direccion-nacional-de-fomento-y-control-de-la-transparencia/>. Acesso em: 5 out. 2015.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HENRY, G. T. How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 22, n. 3, p. 419-429, 2001.

KHAN, G. F. The Government 2.0 utilization model and implementation scenarios. *Information Development*, v. 31, n. 2, p. 135-149, 2015.

MENDEL, T. *The right to information in Latin America: a comparative legal survey*. Quito: Unesco, 2009.

MURILLO, M. J. Evaluating the role of online data availability: the case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. *International Political Science Review*, v. 36, n. 1, p. 42-59, 2015.

PARAGUAI. Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información e Comunicación (s.d.) Portal Paraguay. ¿A quiénes está dirigido? Disponível em: <http://www.paraguay.gov.py/preguntas-frecuentes>. Acesso em: 5 out. 2015.

OECD. *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 2003.

OECD. *Ethics training for public officials*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 2013.

OAS. *Organization of American States. Model inter-American law on access to public information and its implementation guidelines*. Washington: Department of International Law, Secretariat for Legal Affairs, Organization of American States, 2012.

POLAT, R. K. The internet and political participation: exploring the explanatory links. *European Journal of Communication*, v. 20, n. 4, p. 435-459, 2005.

PRZEWORSKI, A. The mechanics of regime instability in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, v. 1, n. 1, 5-36, 2009.

RANTANEN, T. A critique of the systems approaches in comparative media research: a Central and Eastern European perspective. *Global Media and Communication*, v. 9, n. 3, p. 257-277, 2013.

TORRES, N.; ESQUIVEL, L. Access to information training approaches for government officials. Buenos Aires: Center for Studies on Freedom of Expression and Access to Information, 2011.

WEISS, C. H. Have we learned anything new about the use of evaluation?. *American Journal of Evaluation*, v. 19, n. 1, p. 21-34, 1998.

PARTE III
O Brasil como Problema

A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL³¹

LAURINDO LALO LEAL FILHO³²

A comunicação pública tem sido discutida no Brasil com maior vigor nos anos mais recentes, resultado da criação por parte do governo federal da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), no final de 2007. A referência central do debate é o dispositivo da Constituição de 1988 que determinou a existência no país desse modelo de rádio e teledifusão, ao lado do privado e do estatal.

A falta de maior precisão do que seria o modelo público deu margens a interpretações que beiram o irrealismo, como se ele pudesse ser implantado e gerido sem qualquer vínculo com o Estado e imune às contradições sócio-econômicas existentes na sociedade neste momento histórico.

Nesse sentido, deve-se analisar a comunicação pública no contexto da disputa sobre o papel do Estado nas sociedades contemporâneas. Entre a defesa de um Estado mínimo, garantidor apenas do funcionamento estável do mercado ou de um Estado democrático com forte presença na regulação econômica e no ordenamento social, nos moldes dos Estados de Bem-Estar Social fundados na Europa após a 2ª guerra mundial.

É importante deixar isso claro, já que não é possível discutir o papel de qualquer variante da comunicação social sem entender em que tipo de Estado ela está inserida. Em se tratando de comunicação pública a questão é mais aguda já que em última instância ela depende de algum tipo de impulsão dos gestores do Estado. Se a opção for pelo Estado mínimo, está condenada ao

³¹ Este texto é uma versão atualizada de palestra realizada no 5º Encontro Nacional da Ulepicc (União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura), Rio de Janeiro, novembro de 2014.

³² Laurindo Lalo Leal Filho é professor aposentado da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP).

desaparecimento ou – na melhor das hipóteses – a um papel residual, muitas vezes apenas para dar conta de dispositivos legais, transformando-se em porta-voz do governo. Se a saúde, a educação e a previdência, entre outras políticas públicas, são desprezíveis nesse tipo de Estado, o que se esperar de uma possível atenção à comunicação pública?

Dito isso, cabe discutir esse tipo de comunicação nos limites de uma política de Estado de amplo espectro social, compromissada com a observância dos direitos humanos fundamentais, neles incluídos o direito à comunicação (FISCHER, 1984) do qual a comunicação pública é parte estruturante. É em torno de sua centralidade que se desenvolvem as formas estatais de caráter público, as privadas prestadoras de serviços públicos e as privadas, sem fins comerciais, voltadas para o atendimento de demandas comunitárias.

Todas, independente da titularidade que tenham, são concessões do poder público destinadas a prestar um tipo determinado de serviço à sociedade que deve ter em seu poder mecanismos capazes de acompanhar, avaliar e julgar a qualidade desse serviço, como se faz com qualquer outro tipo de concessão pública. Portanto, nesse ponto os três modelos se igualam, ou deveriam se igualar. Não há porque a comunicação estatal ficar imune ao crivo da sociedade numa democracia que deve ter transparência como um dos seus pilares básicos de sustentação.

O mesmo ocorre com o sistema privado, cujas concessões periódicas, de dez anos para o rádio e quinze para a televisão, deveriam ser submetidas a avaliações constantes a respeito do tipo e da qualidade do serviço prestado. Não vale aqui o argumento de que são livres para operar no mercado de forma absoluta. Têm esse direito na busca pelo financiamento oriundo da publicidade mas o seu conteúdo deve igualmente passar pelo crivo social.

Nesses dois modelos, portanto, a presença do Estado é fundamental. No governamental, ao se apresentar de forma transparente para a sociedade. No comercial, operando sob mecanismos públicos capazes de fazer valer nos seus conteúdos os interesses mais amplos da sociedade, balizados pelo dispositivo constitucional que determina a priorização de objetivos culturais, educativos e informativos (BRASIL, 1988).

Em ambos, como se vê, está presente o controle público impulsionado

pelo Estado. O mesmo deve ocorrer com a comunicação pública lato senso, em grau ainda maior. Seu controle social deve ser garantido por uma autonomia em relação aos governos sem no entanto deixar de lembrar que a titularidade sobre ela é do Estado. O grau de independência do veículo de comunicação em relação a ele será dado por uma maior ou menor participação da sociedade nos seus órgãos de gestão.

Realizada essa caracterização geral cabe observar como os modelos institucionais refletem-se e muitas vezes determinam as características dos conteúdos veiculados, introduzindo uma outra variável antes mencionada: o contexto sócio-econômico em que essas práticas são realizadas. A premissa para as considerações que se seguem é que a comunicação é sempre partidária, já que não há comunicação que não tome partido, seja ela pessoal, face-a-face, ou mediada por qualquer tipo de tecnologia.

Isso pode ser percebido nos três modelos aqui descritos da seguinte forma: no estatal, o comunicador busca levar à sociedade as ações governamentais a partir do seu ponto de vista, podendo ou não debatê-lo com outras esferas da sociedade. Em países como o Brasil, onde a mídia comercial é altamente concentrada e homogênea ideologicamente, a comunicação direta dos governos populares com os cidadãos é totalmente justificável. É inconcebível que um gestor público, respaldado pelas urnas, tenha que submeter suas mensagens à sociedade ao crivo dos empresários da comunicação, assumidos adversários políticos.

No modelo privado, o conteúdo é determinado pela audiência entendida como o número de pessoas que optam por uma das programações oferecidas pelas emissoras. É preciso destacar que audiência não corresponde a apoio ou adesão ao que é assistido. É simplesmente uma escolha dentro dos limites de oferta dados pelo mercado, embora isso seja invariavelmente camuflado. No “Príncipe Eletrônico”, um texto clássico de Otavio Ianni, o sociólogo dizia “o que singulariza a grande corporação da mídia é que ela realiza limpidamente a metamorfose da mercadoria em ideologia, do mercado em democracia, do consumismo em cidadania” (IANNI, 2003).

Ao modelo público cabe a exibição de um conteúdo alternativo, complementar aos dois outros modelos o que também é determinado pela

Constituição Federal. O problema é que muitas vezes essa complementaridade é entendida como uma forma de subordinação aos demais modelos, restando à comunicação pública oferecer conteúdos desprezados especialmente pelos meios comerciais. Não é esse o papel da comunicação pública. Ao contrário, cabe a ela oferecer conteúdos mais abrangentes do que aqueles oferecidos pela comunicação estatal e pela comercial. O rádio e as TVs públicas têm a obrigação de incorporar mensagens governamentais, exibir formas e conteúdos comuns às emissoras comerciais e, o mais importante, ampliá-los segundo os interesses e as demandas da maioria da sociedade. Como aferir isso? Através de mecanismos de consulta, os mais precisos possíveis, operados igualmente com a maior frequência possível. É o que chamo de sensores (com S) fundamentais para que a comunicação pública atenda os mais amplos segmentos da sociedade³³.

A prática nacional

No Brasil, a história da comunicação pública é incipiente. Em 2007 tive a oportunidade de apresentar um trabalho na reunião da Compós, realizada em Curitiba, onde falava de nosso “vazio histórico” nessa área (COMPÓS, 2007). Lembrei as origens de nossa radiodifusão, de caráter público, mas em pouco tempo ofuscado pela ascensão e hegemonia do modelo comercial.

De lá para cá a situação mudou, mas não muito. O marco mais importante nesse período foi a consolidação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), ampliando o debate em torno da comunicação pública no país. As vozes contrárias, amplificadas pela mídia comercial, serviram, ainda que pelo viés negativo, para revelar a possibilidade da existência de um outro modelo de comunicação, consagrado na Europa ocidental mas praticamente desconhecido no Brasil.

No entanto, se a criação da EBC deu alento ao debate sobre o modelo público de comunicação, a sua concretização prática ainda se ressentia de

³³A referência ao “princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” constante do artigo 223 da Constituição Federal leva muitas vezes ao engano, intencional ou não, de tratar a comunicação pública como “complementar” às demais, no sentido subalterno de atuar nos espaços pelos quais as outras, particularmente a privada, não se interessam. A acepção correta do termo remete a uma complementaridade equilibrada onde os três modelos devem se equivaler, tanto em tamanho, como em abrangência de sinais.

uma realização plena. O não atendimento a dois princípios básicos para a sua existência e funcionamento exemplificam esta afirmação. São eles: a universalidade geográfica (BROADCASTING RESEARCH UNIT, 1986) e a ética da abrangência (BLUMER, 1992).

A universalidade geográfica refere-se a possibilidade de acesso de toda a população ao serviço público de radiodifusão, condição básica para justificar a existência do sistema. Entendida como direito humano, esse tipo de comunicação deve ser garantida a todos, sem exceção. Vista como serviço, deve ser oferecida de forma igual e sem nenhum tipo de discriminação a toda a sociedade que o mantém.

No caso brasileiro esses requisitos ainda não são atendidos. O acesso aos sinais das emissoras públicas de rádio e televisão ainda é parcial, com amplas áreas de sombra por onde elas não trafegam. Com isso, formam-se dois tipos de cidadãos: aqueles que podem usufruir de um sistema público de comunicação e os que dele são alijados.

Cabe uma ação imediata dirigida ao poder concedente de canais de rádio e TV, no caso o próprio Estado brasileiro, no sentido de que sejam abertos espaços no espectro eletromagnético, em todas as regiões do país, para que os sinais das emissoras da EBC tornem-se universalizados. Trata-se de uma ação no âmbito administrativo cuja realização depende apenas de iniciativa e vontade política. Além da necessidade de priorizar investimentos na área tecnológica, especialmente nos meios de transmissão, para que os sinais cheguem com qualidade a todo o país.

O segundo princípio, a ética da abrangência, trata do atendimento pelo sistema público das necessidades simbólicas de toda a população, através de uma programação capaz de satisfazer o mais amplo espectro de gostos e interesses existentes na sociedade. A explicação torna-se mais clara quando essa ética é contraposta ao modelo público dos Estados Unidos, definido como uma “ilha de bem-estar, num mar de comercialismo. Seriados como Dallas são exclusivos da televisão comercial, enquanto recitais de ópera têm como veículo a televisão pública. O modelo europeu procura ‘abranger’ os dois públicos” (BLUMER, 1986).

O atendimento às necessidades simbólicas da população não exclui

naturalmente dos produtores o desafio de ousar levando ao público temas e propostas inovadoras capazes de ampliar os horizontes do conhecimento e da imaginação. As emissoras públicas têm a obrigação de “despertar o público para ideias e gostos culturais menos familiares, ampliando mentes e horizontes, e talvez desafiando suposições existentes acerca da vida, da moralidade, da sociedade. A televisão pode, também elevar a qualidade de vida do telespectador, em vez de meramente puxá-lo para o rotineiro” (BLUMER, 1992).

A digitalização amplia horizontes

Limitações tecnológicas dificultaram durante muito tempo a possibilidade da obtenção plena dessa meta. No modelo analógico de rádio e televisão os sistemas públicos consagrados internacionalmente optaram primeiro por constituir emissoras com programações generalistas procurando, numa única frequência, atender aos gostos dos públicos mais diversos. Posteriormente criando emissoras alternativas para atender interesses mais específicos, os canais voltados para públicos segmentados. Exemplo clássico é a BBC2, no Reino Unido. O advento da digitalização ampliou essas possibilidades dando o suporte tecnológico necessário para que a meta estabelecida pela ética da abrangência se torne mais próxima, com a ampliação significativa do número de canais.

A comunicação no Brasil, salvo raras exceções, sempre foi operada como um instrumento a serviço de interesses políticos ou econômicos, ambos na maioria das vezes concentrados no mesmo grupo empresarial e nos veículos por ele controlados. Cristalizou-se no país a ideia de que a comunicação é um negócio como outro qualquer obscurecendo no imaginário da sociedade a possibilidade da existência de alternativas.

O monopólio comercial da comunicação, construído ao longo de quase um século, mantém-se intacto. Para rompê-lo existem dois caminhos: uma lei que redefina o uso do espaço eletromagnético por onde trafegam as ondas do rádio e da TV, tornando-o equilibrado entre as emissões públicas, privadas e privadas sem fins lucrativos (as comunitárias) e o fortalecimento

da comunicação pública com potencial capaz de se tornar alternativa de fato ao modelo hegemônico, tanto de ponto de vista técnico como de conteúdo.

Comunicação em rede

Aqui tratamos apenas do segundo caminho. Para trilhá-lo é necessária uma articulação que combine vontade e decisão política com a absorção e a aplicação do que se convencionou chamar de convergência midiática. Cabe ao Estado impulsionar esse processo. Ele não nasce de geração espontânea e nem vive acima das disputas em torno da hegemonia política, por sobre os interesses de classe, para ficar mais claro.. Seu caráter público, como de qualquer ente estatal, se dá através da transparência da gestão. No caso da radiodifusão, os veículos serão mais ou menos públicos de acordo com os mecanismos existentes no seu interior que garantam de alguma forma a participação da sociedade em suas linhas gerais de orientação e administração. Exercem esse papel conselhos curadores, audiências públicas, ouvidorias, grupos de assessoramento, sociedades de ouvintes e telespectadores, entre outros.

Hoje a comunicação pública não pode mais ser vista e pensada em torno de veículos isolados como o rádio, a TV e a internet. A complementaridade entre eles é fundamental. A consagrada “sociedade em rede” no caso da comunicação pública não deve se restringir, por exemplo, à internet. A rede deve incluir os vários tipos de emissoras de rádio e TVs não comerciais existentes de forma ainda desarticulada pelo País. Só assim constituirão uma massa crítica com capacidade para se apresentar como alternativa aos meios comerciais.

Devem, ao contrário, estabelecer padrões de qualidade capazes de se transformarem em paradigmas a serem seguidos pelas demais emissoras. Nesse sentido, a comunicação pública além de oferecer um serviço qualificado ao público tem também a responsabilidade pedagógica de torná-lo capaz de exigir a mesma qualidade das emissoras comerciais.

Para tanto, é fundamental a busca da audiência. Não para atender ao mercado publicitário, como fazem as emissoras comerciais, mas para qualificar

e expandir o debate público tanto na informação como no entretenimento. Tal patamar só será atingido se a comunicação pública estiver dotada, além de uma produção de qualidade, de sinais de frequência fortes e acessíveis em qualquer ponto do país. Exemplificando com a televisão: seu sinal analógico ou digital deve estar à disposição do público, no dial, junto aos das redes comerciais, podendo ser sintonizado com facilidade.

Na história da televisão brasileira há um momento simbólico onde esse processo pode ser visto na prática. Foi quando a TV Cultura de São Paulo, no início da década de 1990, colocou no ar uma grade de programação infantil com programas que se tornaram referência de qualidade no Brasil e no exterior, como Castelo Rá-tim-bum, Mundo da Lua, Bambalão, entre outros. Transmitida no final da tarde, conquistou a maior audiência da história da emissora, nunca mais alcançada, incomodando as empresas comerciais. O SBT, por exemplo, reformulou sua programação naquele horário, contratando inclusive profissionais da própria Cultura para fazer frente à concorrência. Nesse momento a TV pública prestava um duplo serviço à sociedade: oferecia bons produtos ao público e contribuía para elevar a qualidade do que era oferecido pelas emissoras comerciais.

O papel do jornalismo

Faço aqui uma breve reflexão sobre as práticas de comunicação existentes atualmente e possíveis de existirem no País dando ênfase ao papel do jornalismo no serviço público. Seu caráter alternativo ao veiculado pelos meios privados apresenta como característica central a busca de informações que atendam necessidades materiais e simbólicas da ampla maioria da população, sem nenhum comprometimento comercial (audiência) ou político partidário.

A construção desse tipo de pauta caracteriza uma forma diferenciada de produzir, editar e veicular notícias. Uma dinâmica que tem como base teórica a ideia de que o jornalismo é uma forma de construção de conhecimento (FAXINA, 2012) e deve oferecer um leque amplo de opções ao público (ROTHBERG, 2011). Nesse sentido a referência informativa deve ser a

busca por pautas alternativas às da mídia comercial buscando temas por ela desprezados ou tratados de forma parcial ou distorcida.

Como exemplos dessas pautas podemos citar os avanços obtidos pela economia solidária, a produção agrícola alcançada pelos assentamentos rurais originados das lutas pela reforma agrária, a contextualização da luta pela moradia nos grandes centros urbanos e a própria questão da regulação da mídia, entre tantos outros, além da necessidade imprescindível de dar voz aos governos populares. É inconcebível que governantes eleitos pela maioria da população sejam obrigados a se dirigir a ela apenas através de meios comerciais, a quase totalidade controlada por grupos hostis ao governo.

A cobertura dos acontecimentos internacionais necessita igualmente de uma narrativa diferente daquela globalizada pelas grandes agências noticiosas sediadas na Europa ou nos Estados Unidos. As relações políticas e comerciais do Brasil com países do Hemisfério Sul demandam um conhecimento mais aprofundado do que ocorre nessa região do planeta. Assim é fundamental o estreitamento de relações da EBC com as instituições similares dos países latino-americanos, africanos e asiáticos para um intercâmbio mais ágil de informações.

Em síntese, a comunicação pública não pode se reduzir a ser apenas mais um microfone, entre tantos outros, colocados à frente de dirigentes empresariais e financeiros. “se há um modelo hegemônico de fazer jornalismo, não há um modo único de fazer jornalismo, basta que os próprios profissionais se apercebam disso. (...) é preciso pensar um jornalismo fora da prática profissional viciada, capaz de desacomodar os profissionais e colocar em xeque esse modelo atual de jornalismo. E esse é um papel inerente a uma TV pública, que para existir precisa oferecer à sociedade outras pautas, outros conhecimentos, outras elaborações, revelar outros modos de vida em sociedade baseados na cidadania e na solidariedade. Uma televisão que tenha um olhar especial para a sociedade civil, como lugar de construção de novas sociabilidades fora da composição mercantil e por poder” (FAXINA, 2012). Cabe ainda à comunicação pública realizar a crítica da mídia, papel só a ela possível dada a inapetência dos demais meios para esse tipo de assunto.

A televisão

Uma especificação inicial da construção desse tipo de comunicação por veículo será brevemente esboçada aqui. Começemos pela televisão. Além da universalidade de acesso antes mencionada e válida para todos os veículos, cabe caracterizar as formas possíveis para atender ao princípio da ética da abrangência. Com a digitalização e a consequente multiplicidade de canais, torna-se possível segmentá-los constituindo um conjunto hipotético formado pelo canal generalista, ao lado do exclusivamente infantil e do exclusivamente noticioso, no formato 24 horas. Este seria o núcleo básico ao qual poderiam se agregar canais de filmes, de música, de arte e de esportes, além dos institucionais com coberturas dos poderes executivo, legislativo e judiciário, nos três níveis político-administrativos existentes no país (união, estados e municípios).

Ao lado das emissoras com cobertura nacional devem operar emissoras públicas regionais e locais. A amplidão do território brasileiro não permite que emissoras com cobertura nacional atendam a todos os interesses e necessidades simbólicas específicas geradas nas cidades e nos Estados. Há pelo menos um exemplo concreto dessa necessidade: a TV Brasil, ao ocupar a frequência da antiga TVE do Rio de Janeiro, provocou descontentamento em parte da população do Rio, cidade e Estado, que viu-se privada de uma cobertura televisiva regional realizada por uma emissora pública.

Em termos de conteúdo e primordialmente nos canais generalistas, o foco, diante da multiplicidade de ofertas informativas hoje existentes, deve contemplar uma “jornalistização” da programação, com ênfase nas coberturas “ao vivo” e de grandes eventos políticos, culturais e esportivos. A expressão foi cunhada pelo jornalista Vladimir Herzog num plano apresentado em 1974 para a TV Cultura de São Paulo e ainda atual. Um dos pontos dizia que “vale a pena partir para uma ‘jornalistização’ da programação da TV-2: mais documentários semanais ou mensais, debates misturados com reportagens, programas-pesquisa”. No ponto seguinte ressaltava a importância de se “dotar o setor de Jornalismo de recursos técnicos, financeiros e profissionais, para que alimente não só um telejornal diário, mas toda uma gama de

programas direta ou indiretamente necessitados de programas jornalísticos” (JORDÃO, 1988). Quarenta anos depois, guardadas as mudanças provocadas pelas transformações tecnológicas ocorridas nesse período, as recomendações seguem válidas.

A transformação gradual porque passam as formas de ver televisão, com o advento das novas tecnologias, fez com que a audiência de fluxos televisivos fosse transformada em armazenamento. Essa possibilidade de armazenar programas e assisti-los na hora desejada e através de diferentes aparelhos receptores tende a interferir nas grades de programação das emissoras, com o fim até das próprias grades. Restará à televisão a cobertura dos grandes eventos antes mencionada e na ausência deles com a “jornalistização” da programação também já referida.

Quanto ao canal internacional da TV Brasil, é fundamental a ampliação de seu raio de abrangência. Há hoje, em todo o mundo, uma disputa por espaços nas operadoras internacionais entre emissoras dos mais diversos países. A presença do Brasil no cenário político e econômico global, expandida nos últimos anos, não tem correspondência com a presença no mesmo cenário da televisão pública brasileiro. Trata-se, nesse caso, de uma questão de Estado e cabe à EBC buscar nas esferas de governo competentes os recursos e as formas de tornar a TV Brasil Internacional acessível, de maneira simples, em qualquer parte do mundo.

O rádio

Ainda que objeto de menor atenção nas pesquisas acadêmicas e no debate público, o rádio continua sendo a segunda fonte mais utilizada para a informação e o entretenimento no Brasil. Duas pesquisas realizadas em 2013 atestam essa afirmação. A primeira realizada pela Fundação Perseu Abramo mostra que o rádio só perde para a televisão em termos acesso: 79% população ouvem rádio, 55% diariamente. A TV é vista por 94% da população, 82% diariamente (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014). A segunda, contratada ao Ibope pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, aponta o rádio tendo 61% de audiência da população, sendo 21% diariamente.

Para a TV essa pesquisa mostra que 97% tem acesso a ela e 65% a assistem todos os dias (SECOM/IBOPE, 2014). Nas duas pesquisas a internet aparece como o terceiro meio mais utilizado pelos brasileiros: 43% para a Fundação Perseu Abramo e 47% para a Secom/Ibope.

Além dos números, a minha prática como Ouvidor-Geral da EBC entre 2010 e 2012 permitiu verificar o alcance de sua penetração. Ao lado das mensagens eletrônicas recebidas pela Ouvidoria e por apresentadores de programas, persistiam as cartas escritas à mão e remetidas de rincões remotos do país como, por exemplo, das regiões ribeirinhas da Amazônia.

Ao mesmo tempo o rádio continua sendo um importante instrumento de informação nos centros urbanos, através dos receptores instalados em automóveis invariavelmente presos em congestionamentos. Além da força dos chamados “comunicadores populares” que apresentam programas matinais no “horário nobre” do rádio falando para milhões de pessoas em linguagem simples, decodificando as notícias e os editoriais geralmente conservadores publicados pelos grandes jornais diários e pelas revistas semanais.

Assim é fundamental que a estrutura de rádio controlada pela EBC seja mantida, ampliada e dinamizada se pretender atender às demandas inerentes à comunicação pública. São oito emissoras e uma agência noticiosa específica para esse tipo de veículo. As rádios são herança do sistema Radiobrás que, por sua vez, as herdou de outras instituições públicas federais anteriormente existentes. Atendem públicos e regiões distintas do país mas não são de acesso universal. Na cidade de São Paulo, o maior centro urbano brasileiro, elas não são captadas.

Trata-se de um conjunto heterogêneo e desarticulado de emissoras. São generalistas como a Nacional do Rio, outrora símbolo da era de ouro do rádio no Brasil; segmentadas para os adeptos de diferentes tipos de música, clássica e popular, como as MEC do Rio e Brasília, sendo que a do Rio é sucessora da primeira emissora de rádio a operar no Brasil, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro e a de Brasília fundada em 1958, antes da inauguração da nova capital e as voltadas para a região Amazônica, a Rádio Nacional da Amazônia e a Rádio Nacional do Alto Solimões, responsáveis, ainda hoje, por

um importante papel de integração do país.

Com a formação de redes nacionais, essas programações poderiam ser acessíveis em todo o Brasil, acrescidas de emissoras noticiosas 24 horas no ar, capazes de produzir uma narrativa distinta das produzidas pelas rádios comerciais desse tipo que tornam homogênea a informação radiofônica em circulação pelo país. A elas, poderiam se articular também, em rede, as emissoras institucionais dos poderes da República e as emissoras chamadas de educativas locais e regionais, além das universitárias e comunitárias.

A internet

No caso da internet, a Agência Brasil já exerce um papel importante voltado para o público leitor e para o municiamento informativo de um número expressivo de veículos em todo o território nacional. Cabe popularizar e ampliar esse serviço tendo como uma das janelas o portal da EBC, dando a ele formas de acessibilidade e fidelização semelhantes as obtidas pelos portais informativos vinculados à mídia comercial. Uma ação chave nesse processo é o oferecimento ao leitor de serviço de correio eletrônico capaz de fazê-lo acessar o portal com constância muito superior a verificada atualmente³⁴. Além de incorporar em suas páginas as produções de rádio e TV realizadas pelas emissoras da empresa, com a possibilidade de navegação entre os diferentes veículos, dando forma real ao processo de convergência dos meios.

É fundamental ainda a utilização eficiente das redes sociais tanto na ampliação da abrangência noticiosa da Agência Brasil como na tarefa de impulsionar a audiência das produções de rádio e TV da EBC, seja na internet ou chamando para os próprios veículos.

A internet pode ainda servir de repositório para o riquíssimo acervo de programas, gravações musicais, reportagens e outras produções sob guarda da EBC, democratizando o acesso a esse valioso patrimônio público. Cabe, no mesmo sentido, recuperar espaços históricos ainda existentes e que fazem parte da história cultural do país.

³⁴Sugestão apresentada pela jornalista Cynara Menezes durante gravação do programa VerTV, da TV Brasil, exibido em 14/11/2014.

Uma escolha diferente

Esta breve caracterização dos três tipos de veículos permite perceber a existência de um amplo leque de informações e prestação de serviços ainda descoberto e capaz de ser atingido pela comunicação pública. Tal propósito oriundo de um estímulo indutor do Estado tende a se refletir de maneira positiva em toda a sociedade. “Numa democracia seria insatisfatório que o público tivesse só uma fonte de informação, entretenimento ou educação através do rádio ou da televisão. Que seja a televisão independente uma efetiva ampliação de escolhas e não de escolhas ‘todas iguais’” (LEAL FILHO, 1997) dizia a lei britânica de televisão da década de 1960, enfatizando a necessidade da ampliação das alternativas oferecidas ao público.

No Brasil, esse debate foi interditado por três fatores: a hegemonia absoluta do modelo comercial como se fosse o único possível, as restrições impostas pela ditadura (1964–85) ao livre debate e a criação do mito da censura como correspondente a qualquer forma de regulação da mídia no período democrático. Este último contou com a repetição exaustiva de frases como “o melhor controle é o controle remoto”, numa tentativa de escamotear o fato de que o seu uso, ao trocar de canais, permite ao público realizar tão somente “escolhas iguais”.

Toquei aqui em alguns pontos que considero centrais para que a comunicação pública se torne efetivamente uma escolha diferente, contrastante com o que hoje é oferecido no país. Para tanto, além de um novo arcabouço legal que dê a ela um espaço e uma projeção semelhantes ao que foi outorgado há décadas para a mídia comercial, é necessário também avivar a imaginação e a criatividade dos profissionais da área, muitos dos quais acham-se impedidos atualmente de dar vazão aos seus talentos devido aos limites impostos pelo modelo único de comunicação existente no país.

REFERÊNCIAS

BLUMER, Jay G. **Television and the Public Interest: Vulnerable Values in European West Broadcasting**. Londres: Sage, 1992.

_____. *Television in the United States: Funding Sources and Programming Consequences*. In: **Research on the Range and Quality of Broadcasting Services**. Londres: HMSO, 1986. p.73-152.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa Brasileira de Mídia 2014**: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Diário Oficial da União nº 191-A, 5 de outubro de 1988.

BROADCASTING RESEARCH UNIT. **The Public Service Idea in British Broadcasting**: Main Principles. Londres: BBC/British Research Unit, 1986.

FAXINA, Élson. *Do mercado à academia – O desafio das transformações dos sujeitos discursivos, das institucionalidades e das narrativas jornalísticas na TV pública brasileira*. (Tese). Doutorado em Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Unisinos, São Leopoldo, RS, 2012

FISCHER, Desmond. **O direito de comunicar**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

Fundação Perseu Abramo. Núcleo de Estudos e Opinião Pública. **Pesquisa de Opinião Pública “Democratização da Mídia”**. São Paulo: FPA, 2014.

IANNI, Otavio. **Enigmas da modernidade-mundo**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

JORDÃO, Fernando Pacheco. **Dossiê Herzog**, Global Editora, São Paulo, 1979.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. *A televisão pública brasileira, um vazio histórico*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho sobre Economia Política e Políticas de Comunicação, **XVI Encontro da Compôs**, UTP, Curitiba, 2007.

_____. **A melhor TV do Mundo, o modelo britânico de televisão**. São Paulo: Summus Editorial, 1997.

ROTHBERG, Danilo. **Jornalismo Público**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

TV Brasil

TV Brasil Internacional

Agência Brasil

Radioagência Nacional

Rádio Nacional AM – RJ

Rádio Nacional FM – BSB

Rádio Nacional AM – BSB

Rádio Nacional da Amazônia – OC

Rádio Nacional do Alto Solimões – AM/FM

Rádio MEC FM – RJ

Rádio MEC AM – RJ

Rádio MEC AM – BSB

TV PÚBLICA: UMA PROPOSTA PARA A REESTRUTURAÇÃO DA TV DE MASSA NO BRASIL

CÉSAR BOLAÑO³⁵

VALÉRIO BRITTOS³⁶

Este texto é uma contribuição para a construção de uma proposta de mudança estrutural da TV de massa no Brasil, na sua configuração atual. Os autores conhecem bem a problemática da TV segmentada, da TV digital, ou da Internet, tendo produzido – individual ou conjuntamente – reflexões sobre essas diferentes indústrias culturais e da comunicação. Neste texto, essas outras plataformas não serão tratadas, pois a preocupação central é com a democratização daquele instrumento básico para a organização da esfera pública nacional que é a TV aberta, generalista e, por ora, analógica.

É óbvio que existe uma tendência de declínio da TV de massa na forma como ela se consolidou na segunda metade do século XX e que, assim sendo, é fundamental fazer projeções sobre a estrutura futura dos meios de comunicação de massa e da esfera pública, considerando o processo global de digitalização etc. Mais uma vez, os autores têm estudado com detalhe essa problemática, mas o que se quer apresentar aqui são os traços gerais do que deveria ser uma mudança imediata de ordem puramente política sobre a estrutura atual da grande Indústria Cultural no país. Uma mudança que já deveria ter ocorrido há mais de três décadas.

Considerações sobre a tecnologia, ou sobre as tendências do progresso técnico, a digitalização, a convergência, ou ainda sobre as possibilidades que

³⁵Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

³⁶Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

a tecnologia oferece já hoje, mas cuja implementação depende de complexos movimentos regulamentares, também conhecidos, poderiam desviar o pensamento do problema mais simples e mais fundamental em torno do qual, se houver consenso, será muito simples a ampliação da proposta para incluir todos os setores, processos e tendências acima referidos e outros.

O esboço de proposta aqui apresentado, que tem sido defendido pelos autores em diferentes fóruns e situações, é muito simples na sua formulação, embora envolva problemas de difícil solução no que se refere à construção social de uma nova institucionalidade que só será possível a partir de uma mudança efetiva na balança de poder entre os diferentes agentes envolvidos na regulação das comunicações. No que segue, procuramos evitar, na medida do possível, os rigores da exposição acadêmica na definição de métodos e categorias, a bem da clareza e da simplicidade de uma formulação essencialmente política.

O Brasil conta, desde o início da década de 70 do século XX, com um sistema público estatal de televisão educativa, atingindo praticamente todo o território nacional, constituído por emissoras ligadas, na sua maioria, aos governos estaduais – com algumas poucas ligadas às universidades federais públicas presentes no respectivo estado da Federação, como é o caso no da TV Universitária de Pernambuco. Trata-se de uma criação do regime militar instaurado no Brasil a partir de 1964, que optou por manter o sistema comercial privado, apoiando fortemente a sua concentração em torno da Rede Globo de Televisão, fenômeno amplamente discutido pela literatura acadêmica,³⁷ mas não abriu mão do controle de uma rede pública estatal, criada, no entanto, de forma a manter-se sem capacidade de competir com as redes privadas – que cumpriam a contento a função de propaganda do regime –, mas, ao contrário, para funcionar em sintonia com o sistema comercial.

Assim, o Decreto-Lei nº 263/67, que cria o sistema educativo, proíbe terminantemente, em seu artigo 13, a publicidade, de acordo com os

³⁷A presença da Rede Globo na sociedade brasileira, sua influência e o processo de concentração que ela expressa são exaustivamente tratados em BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César. (Orgs.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2005. O mercado brasileiro de televisão em sua evolução histórico-econômico está em BOLAÑO, César. Mercado brasileiro de televisão. São Paulo: Educ, 2004. Já os movimentos atuais da TV no país, na passagem do sistema analógico para o digital, estão em BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério Cruz. A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. São Paulo: Paulus, 2007.

interesses dos radiodifusores privados, ao mesmo tempo em que lhe dá a seguinte definição: “a televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates”³⁸ Assim, além das limitações de ordem econômica, fazendo-as depender basicamente dos recursos orçamentários destinados pelos governos estaduais – tolhendo sua autonomia financeira e colocando-as na esfera de ação da política local –, a própria definição das suas funções restringe “brutalmente as suas possibilidades de ação, tanto em aspectos formais quanto de conteúdo. A partir dos anos 80, a publicidade começa a ser introduzida, sob o conceito de patrocínio, mas a norma referida, de 1967, não se altera”³⁹

A atuação principal desse sistema público estatal se daria, de início, através da produção e difusão de vídeo aulas (Telecurso), destinado ao ensino massivo de adultos, em aliança com a Rede Globo de Televisão (de 1978), financiadas pelas federações da indústria e do comércio e monitoradas pelo Ministério da Educação. Essa programação existe até hoje e é transmitida em aberto pela Globo e pelas emissoras públicas em determinados horários, fazendo parte do sistema nacional de ensino à distância, com um padrão tecno-estético⁴⁰ próprio bem estabelecido e considerado de qualidade excelente. Esse padrão se desenvolverá, ao longo dos anos, muito além do restritivo projeto inicial, dando à TV Cultura de São Paulo, por exemplo, uma imagem de marca extremamente forte junto à população, sem que isso se traduzisse, não obstante, em índices de audiência mais significativos, salvo, em certos momentos, principalmente junto ao público infantil de mais tenra idade.

É interessante notar, por outro lado, que instituições envolvidas na parceria com o sistema estatal brasileiro acabaram por criar, nos anos 90, canais culturais e educativos próprios, como o do sistema SESC/SENAC, transmitido via cabo ou satélite. Foi estabelecida também, com os mesmos parceiros e outros, de porte internacional, um projeto liderado pelas Organizações Globo, a TV Futura, de caráter educativo, transmitida via cabo

38BRASIL. Projeto de lei nº 29, de 5 de fevereiro de 2007. op. cit.

39BOLAÑO, César, op. cit., p. 16.

40Sobre o conceito, BOLAÑO, César. Indústria cultural, informação e capitalismo. São Paulo: Hucitec, 2000. p. 233.

e satélite, podendo ser recebida também através de uma antena parabólica comum, como qualquer emissora aberta, em todo o território nacional. Assim, o sistema privado se beneficia hoje da existência desse padrão tecno-estético desenvolvido em parceria com o Estado nacional.

Quanto às TV públicas, elas se viram beneficiadas, a partir de meados dos anos 80, pela possibilidade então aberta de acesso a recursos publicitários através do sistema de patrocínio. Essas emissoras sempre formaram uma rede nacional aberta, cuja cabeça era a TVE do Rio de Janeiro, a qual recebia conteúdo das emissoras de cada um dos estados brasileiros e oferecia uma programação nacional, retransmitida para toda a rede. No entanto, ao contrário do que acontece com o sistema comercial privado, cada emissora estadual sempre teve a liberdade de transmitir toda ou parte da programação nacional, preenchendo o resto da sua grade com produção própria ou de qualquer outra origem.

Isso fez com que, no início do ano 2000, acabasse por se formar no país uma segunda opção de programação nacional, oferecida pela TV Cultura de São Paulo, a maior produtora do sistema, de modo que o país chegou a contar efetivamente com duas redes nacionais públicas, oferecendo programação educativa e cultural, internacionalmente reconhecida como de excelente qualidade, formando um padrão de produção próprio e distinto do modelo comercial. Na cidade de São Paulo, por exemplo, as duas programações podiam ser acessadas, pois, além da TV Cultura, era possível receber o sinal da TVE do Rio de Janeiro, transmitida, através da faixa de UHF (*ultra high frequency*, frequência ultra alta), a partir de São Bernardo do Campo.

Além desse sistema estatal mais antigo, é importante destacar a existência, em decorrência da Lei da TV a Cabo, de 1995, de um conjunto de emissoras comunitárias e universitárias e de vários canais públicos ligados aos poderes Legislativo e Judiciário, inclusive em nível estadual e local, que em pouco tempo conquistaram legitimidade enquanto instrumento imprescindível de *accountability* (a prestação de contas dos órgãos públicos). As televisões universitárias via cabo, por sua vez, em apenas cinco anos, desde a promulgação da lei, chegaram a formar uma rede nacional. Assim como os poucos canais comunitários, surgidos também em função da

referida lei, sua competitividade no interior do sistema brasileiro de televisão é extremamente reduzida, seja pela limitação de recursos (financeiros e humanos), decorrente da falta de uma política industrial nacional para o audiovisual, seja porque a legislação as reduz ao gueto da Lei do Cabo (e não à TV por assinatura como um todo, já que os benefícios desta não foram estendidos aos sistemas de DTH – *direct to home* – e MMDS – *Multichannel Multipoint Distribution Service*).⁴¹

Mais que isso: todo esse conjunto de emissoras é uma anomalia no interior da indústria da televisão fechada, cuja lógica da exclusão pelo preço é radicalmente distinta daquela da TV aberta, de massa e universal, dominada no país pelo oligopólio privado, mesmo depois da ampliação do espectro para a faixa de UHF, com a exceção dos canais públicos estatais. A lógica dos canais legislativos e judiciários, de *accountability*, é obviamente a de televisão de massa aberta de serviço público. Mas, mesmo as emissoras universitárias e comunitárias, inclusive os canais privados locais (que acabaram se desenvolvendo também no interior dos sistemas de televisão paga, segundo uma lógica essencialmente publicitária), dificilmente poderiam ser classificados como televisão fechada, ainda que segmentada. Sua inclusão no pacote básico obrigatório da TV a cabo deveria dar-se a mesmo título do das redes comerciais.

O que há, portanto, é um panorama extremamente complexo, em que se articulam interesses públicos e privados, diferentes formas de financiamento e modelos de produção, o que não foi até o momento devidamente estudado, mas, seguramente, apresenta as mais variadas distorções em relação aos padrões mais elevados de organização dos sistemas nacionais de televisão em países democráticos. Trata-se, em essência, de uma forte herança do modelo implantado à época do regime militar, acrescido da referida anomalia de emissoras de vocação aberta e de serviço público, inclusive aquelas que deveriam ser classificadas como de publicidade obrigatória dos atos do poder público, os chamados canais institucionais, como as TVs Senado, Câmara e Justiça, postas decididamente fora do lugar. Tudo de acordo com uma única

⁴¹Para aprofundamento da Lei do Cabo e sua especificidade no panorama televisual brasileiro, ver BRITTOS, Valério Cruz. *Recepção e TV a cabo: a força da cultura local*. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

regra: a reserva do mercado de televisão aberta e do bolo publicitário para o oligopólio privado da TV comercial, cuja função, no regime militar, foi de propaganda.

Com a mudança de regime, essa função propagandística da televisão comercial transformou-se num problema de difícil solução para a completa democratização do país. Isto porque, ao longo do tempo, o oligopólio televisivo foi sendo construído de forma extremamente concentrada, em paralelo à constituição do público, dando-lhe, e especialmente à empresa líder, um poder de *lobby* e de manipulação mais do que conhecido, inaceitável segundo padrões internacionais. Assim, inexistem no país um sistema de regulamentação liberal, do tipo norte-americano, ou europeu, de sistema misto, visando contornar o poder de agendamento de que a grande mídia privada dispõe. Ramos desenvolve bem esse tópico:

Ou serviço público ou interesse público fortemente regulado – eis as características principais dos ambientes normativos da mídia nos países capitalistas centrais; características que têm sido modificadas ao longo dos anos, em especial depois do advento do regime de acumulação neoliberal no final dos anos 1970. Mas nem as liberalizações, privatizações e re-regulamentações desse período, na Europa e nos Estados Unidos, deram às suas empresas de mídia, às de radiodifusão em particular, a liberdade comercial que sempre desfrutaram no Brasil.⁴²

Esse é o substrato institucional do poder de manipulação da Rede Globo de Televisão no Brasil e, conseqüentemente, do seu poder de lobbying. Nas palavras de Ramos: “o poder da Globo sobre a política e os políticos no Brasil, portanto, decorreu sempre muito mais da falta de um ambiente normativo claro e específico do que das ações de um empresário em particular”.⁴³ Trata-se, portanto, de um problema de ordem estrutural e é assim que se deve pensar a proposta de constituição de um novo sistema público televisivo.

⁴²RAMOS, M. C. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César (Orgs.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2005. p. 66.

⁴³Sobre a Globo e sua atuação sobre a eleição presidencial de 2007, BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério Cruz. Blogosfera, espaço público e campo jornalístico: o caso das eleições presidenciais brasileiras de 2006. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 2007, Aracaju. Anais. Aracaju: SBPjor, 2007. 1 CD.

Duas possibilidades estão postas: (a) a manutenção do modelo atual, com um setor público mais centralizado, ligado de alguma forma ao Poder Executivo (independentemente do grau de autonomia que ele venha a ter em relação ao governo, problema da maior relevância, mas de outra ordem); ou (b) a constituição de um novo modelo, misto, mais ou menos como o europeu. O primeiro caso é a reafirmação do projeto cultural do regime militar, relativamente mitigado, com um setor comercial hegemônico, estruturado sobre a base do sistema de concessões e afiliações, com alta capacidade de manipulação e poder de *lobby* e de agendamento político e cultural. O segundo caso, menos provável, é também menos previsível, visto que se trata de uma construção nova, dependente das idas e vindas da luta política e da correlação de forças em cada momento do processo.

Um princípio que pode ser tomado como consensual é aquele constitucional da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, mesmo que as definições de cada um desses conceitos ainda não existam, nos termos da lei, sendo a sua definição, parte do problema, que não será tratada aqui. Em todo caso, pode-se partir dos seguintes princípios:

- a) O sistema privado não se pode eximir das obrigações de serviço público, visto tratar-se de concessão pública, exigindo, no caso dos países plenamente democráticos, contratos de concessão, cadernos de encargos e controle público sobre os conteúdos, de modo a evitar as distorções conhecidas no mercado brasileiro: censura privada e manipulação.⁴⁴
- b) O sistema público estatal deve submeter-se também a formas democráticas de controle público, evitando concentração de poder e uso político dos meios.

⁴⁴Nesse sentido, Simões dá o tom da importância do controle social dos conteúdos midiáticos, vendido como censura pelo discurso dos próprios radiodifusores, que, embora não o digam, o que defendem é o controle privado, ou seja, aquele que exercem no dia a dia de seus negócios: “Diante desse quadro, cabe insistir sempre que o controle social da telinha nada tem a ver com censura. Não se trata de reduzir ou coibir a liberdade, mas sim notar que tal liberdade não pode continuar sendo exercida por poucos privilegiados, basicamente em função do capital financeiro de que dispõem, e que, portanto, constitui um dispositivo de controle desses poucos sobre o grande público”. SIMÕES, Inimá. A nossa TV brasileira: por um controle social da televisão. São Paulo: Senac, 2004. p. 118.

c) O sistema público não estatal (ou privado sem fins lucrativos, se se preferir, como é o caso da TV comunitária, ou da universitária que conhecemos no Brasil), assim como o estatal, deve atuar excluído da lógica da publicidade comercial, salvo as exceções conhecidas de patrocínio cultural, conforme regulamentação específica.

Tendo em vista que as necessidades do sistema público não estatal, não lucrativo, devem ser preenchidas, de alguma forma, pelo Estado, não diferindo, em essência, daquelas do público estatal (financiamento e qualificação técnica),⁴⁵ pode-se pensar num modelo constituído, à moda europeia, no seu conjunto por dois setores (público e comercial). Do ponto de vista da complementaridade, à produção regional, independente e plural, deve-se garantir direito de acesso à antena, tanto no sistema privado, quanto no público.

No primeiro caso, trata-se da regulamentação de um setor de mercado. É preciso criar uma normatização, a partir, por exemplo, do Projeto de Lei nº 256, da ex-deputada federal Jandira Feghali (PCdoB-RJ), em tramitação no Congresso Nacional desde 1991, que regulamenta o parágrafo III do artigo 221 da Constituição Federal. No segundo caso, o acesso pode estar definido na própria estrutura do sistema, o que contribuirá para racionalizar a política de qualificação e dar competitividade ao conjunto do setor público. Assim, pode-se pensar, como na Europa, em um sistema público constituído por três redes nacionais, a saber:

a) Um primeiro canal centralizado, à maneira do que pretende ser a TV Brasil, com capacidade de concorrer pela liderança de audiência em nível nacional. Um canal deste tipo deveria propor-se a conquistar uma participação de 30% da audiência nacional (*share*).

b) Um segundo canal mais segmentado – que poderia ser definido

⁴⁵Assim, o setor público estatal e o não estatal, bem como a produção regional e independente, devem contar com formas de financiamento não publicitário, o que exige uma política pública abrangente, parte de uma política industrial para o audiovisual, que garanta tanto a “exceção cultural” quanto a competitividade sistêmica do país na área.

em nível estadual, como as atuais emissoras educativas, mas com o mesmo elevado grau de autonomia financeira e de gestão pensada para a primeira TV e dispondo de mecanismos semelhantes de controle público. Teria por objetivo algo em torno de 15% de *share* diário, podendo disputar espaço com a primeira rede em determinados momentos, através de uma programação mais vinculada à cultura local.

c) O terceiro canal totalmente descentralizado, com uma grade estruturada à base de produção local independente, muito próximo do que deveria ser uma TV comunitária. A coordenação da grade se daria, de um modo geral, em nível local, mas o conjunto das emissoras desse sistema se articularia em rede nacional, em determinados horários, de modo a permitir que toda a produção local pudesse atingir, em algum momento, a audiência nacional, como ocorre tradicionalmente com a televisão pública alemã, por exemplo. Em média poder-se-ia supor um *share* de 5%.

Isto para a TV aberta, evidentemente. A TV pública também deve participar de alguma forma da televisão fechada, mas isso não será tão importante, no caso da consecução de uma proposta deste matiz. Se somados os índices propostos como objetivo para cada uma das três redes, tem-se participação em precisamente metade da audiência nacional, o que garante complementaridade e equilíbrio ao conjunto do sistema. Claro que, além dessas, permaneceriam, e com sinal aberto, as emissoras do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, com a incumbência explícita de transmitir as sessões do plenário e das comissões das respectivas casas, por exemplo, cumprindo sempre a obrigação de publicidade, sem preocupação com índices de audiência. Também o Canal Brasil, criado para atender à exigência legal de divulgação do cinema brasileiro, deveria ser distribuído em aberto, assim como outros canais de utilidade pública (como de *t-government* e educação à distância – EAD) e de serviço eventual.

É certo que o advento da TV digital pode servir a este propósito, na medida da ampliação do espectro que permite. Mas a proposta independe

disso. Além disso, nas negociações em torno da reestruturação do sistema atual, visivelmente inadequado, seja do ponto de vista democrático, da competitividade sistêmica do país na área ou da preservação da diversidade cultural e da cultura brasileira, será preciso discutir o interesse nacional em manter determinado tipo de empresa atualmente em funcionamento, que prima pelo oferecimento de todo tipo de conteúdo religioso, tele-compras e programação de qualidade duvidosa.

Não cabe, por certo, julgar aqui a programação das emissoras, mas é inegável que a sociedade brasileira deve dispor de mecanismos democráticos para tal, já que a própria homogeneidade da programação, que impera mesmo nas redes comerciais mais conhecidas, dadas as limitações do espectro – que se reproduzirão, aliás, em grande medida, na televisão digital, dada a solução a que se chegou, no Brasil, de deixar a decisão a respeito de sua utilização basicamente nas mãos dos atuais radiodifusores – representa uma censura estrutural a qualquer conteúdo divergente daqueles definidos pelos setores hegemônicos da comunicação social, que ainda detém o monopólio da mediação social no país.

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, César. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. **Mercado brasileiro de televisão**. São Paulo: Educ, 2004.

BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.

_____. **Blogosfera, espaço público e campo jornalístico: o caso das eleições presidenciais brasileiras de 2006**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 2007, Aracaju. **Anais**. Aracaju: SBPJor, 2007. 1 CD.

BRASIL. Projeto de lei nº 29, de 5 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/deputados/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/deputado/>>

dep_detalle.asp?id=528081>. Acesso em: 8 jan. 2008.

BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César. (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2005.

_____. **Recepção e TV a cabo: a força da cultura local**. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

RAMOS, Murilo César. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, V.; BOLAÑO, C. (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2005. p. 57-76.

SIMÕES, Inimá. **A nossa TV brasileira: por um controle social da televisão**. São Paulo: Senac, 2004.

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA REGULAÇÃO DA TV PÚBLICA NO BRASIL

OTHON JAMBEIRO⁴⁶

FÁBIO FERREIRA⁴⁷

KÁTIA MORAIS⁴⁸

Introdução

A regulação de TV é um assunto relacionado ao espectro eletromagnético, à economia e à política, mas é sobretudo uma questão de cultura, de liberdade de expressão e de direito à informação. Daí porque o tema é muito sensível ao regime político do País, à sua política econômica, ao grau de liberdade, organização e mobilização da sociedade civil, e à capacidade de formulação de propostas e influência dos distintos atores sociais envolvidos.

No Brasil, o tema se insere no contexto geral de regulação da mídia e como tal está submetido a um processo conduzido pelo Ministério das Comunicações e também pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Na base do processo regulatório de todo o setor está a noção de que cabe ao Estado intermediar o confronto de interesses, predominantemente políticos e econômicos, entre grupos da sociedade. O papel do Estado, contudo, vai além da intermediação: ele se constitui, por seus quadros técnicos, sua cultura institucional e seus poderes (legislativo, executivo e judiciário), em partícipe daquele confronto. Não sendo neutro, dirige, portanto, o processo ao seu critério, com base no que define como sendo de interesse público.

⁴⁶Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA). othon@ufba.br

⁴⁷Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA). ferreira900@gmail.com

⁴⁸Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). katiamorais01@gmail.com.

Há, contudo, limites aos seus poderes, estabelecidos pelas regras institucionais e também pelas conjunturas socioeconômicas, políticas, culturais e tecnológicas. No caso brasileiro, em particular no que diz respeito à TV, este conjunto de fatores opera em um ambiente regulador sustentado por conceitos e disposições legais que continuam, em essência, intocados desde 1963, um período extremamente longo para um setor tão mutante.

Reflexões, debates e proposições modificadoras desta base legal emergiram já nos anos 1960 e amadureceram no percurso até os primeiros anos do século XXI. E embora não se tenha alcançado, no período, avanços significativos na harmonização dos regulamentos com o desenvolvimento tecnológico nem com a reivindicação de criação de uma rede pública de TV, prevista na Constituição, permanece a compreensão, difusa na sociedade mas sedimentada entre ativistas pela “democratização da comunicação”, de que há necessidade, no Brasil, assim como em qualquer país, de uma televisão de natureza pública. Isto é, de fato, defendido fortemente por instituições internacionais e por intelectuais de várias correntes de pensamento. Murdock, por exemplo, afirma que em um ambiente econômico onde o poder cultural se concentra nas mãos de grandes corporações, estendendo seu alcance social e geográfico, é essencial a existência de fortes e independentes fontes de contraposição. Sem elas é muito provável que a era da convergência, embora testemunhe uma explosão de pluralidade de fontes, termine por se caracterizar pela redução da diversidade de conteúdos. Este processo representaria a erosão das instituições democráticas e a perda de uma histórica oportunidade de uso das novas mídias para estender e aprofundar o processo de democratização entre indivíduos, organizações, instituições e o Estado Nacional (1999, p. 04).

É certo que a liberdade de imprensa é essencial para a democracia, mas esta liberdade é garantida na intenção de que a sociedade seja bem informada, com livre circulação de ideias de toda natureza e possibilidade de franco debate entre os cidadãos, baseado no conhecimento e na compreensão dos fatos e versões. Liberdade e Democracia são, portanto, conceitos que envolvem não apenas os profissionais e os proprietários dos meios: envolvem, sobretudo e necessariamente, os cidadãos a quem eles devem servir e com os

quais devem interagir regularmente.

Em outras palavras, quanto mais uma sociedade se torna centrada na mídia, como é o caso da brasileira, mais necessária se torna uma perspectiva do interesse público na análise dos fatos, independentemente das visões de governo e da própria mídia. Seria este o papel da TV pública, com garantia e suporte financeiro dos cidadãos diretamente, onde isto é possível, ou do Estado Nacional, neste último caso, contudo, sem que sua autonomia e independência ficassem ameaçadas.

Mas o que ocorre com o Estado Nacional, no mundo contemporâneo? Ele tem sido pressionado a estabelecer e manter marcos regulatórios mais liberais para o fluxo global de comunicação e informação, tanto de natureza econômica quanto de natureza social, ideológica e cultural. Além disso, há o impacto crescente da existência e fortalecimento das organizações supranacionais. Giddens (1991) alerta que é necessário se dar conta do dinamismo e escopo globalizante dessas organizações, que se sobrepõem aos interesses do Estado Nacional, propondo uma ordem mundial centrada em aspirações, objetivos e mecanismos de caráter e valores supranacionais.

O Campo específico da Comunicação

Nos anos recentes, por força dos processos de privatização de praticamente todos os serviços e atividades de informação e comunicação, o debate sobre os desafios para a TV pública têm sido ponto de pauta recorrente. A discussão tem-se concentrado no caráter do modelo liberal, hoje dominante, dados os seus reflexos no mundo capitalista e que, obviamente, atingem também o campo da comunicação. Este modelo defende que uma esfera pública democrática só pode resultar de ações livres e privadas da mídia. Ao Estado cabe se pôr à parte, sem interferir nessas ações, exceto no que respeita às questões morais, mas ainda assim tendo como suporte leis ordinárias e não legislação específica. Na prática isto permitiu que as TVs comerciais criassem e consolidassem o que se pode chamar de “cultura do entretenimento”, como sendo a real finalidade e vocação da televisão.

Kelley e Donway, defensores do modelo liberal, argumentando contra a interferência estatal na regulação da TV, afirmam que quando não tendem para a censura, os regulamentos empregam instrumentos normativos arbitrários, prolongados litígios e procedimentos burocráticos – tudo isso tomando como base o poder de coerção do Estado. A questão de saber se alguma coisa é verdadeira ou falsa, melhor ou pior é, então, substituída pela questão de saber se algo é legal ou ilegal (1990, p. 78-97).

Evidentemente, a doutrina liberal desconsidera que no mundo real o poder de expressão dos indivíduos e grupos é limitado pelo grau de poder econômico e de controle do Estado de que dispõem. Tais poder e controle, que têm permanecido nas mãos de poucos, são usados como meio de estes se manterem dominantes, inclusive para dificultar, ou mesmo impedir, a livre circulação de informações e opiniões que ameacem seus interesses.

O problema torna-se mais relevante com a mídia e as indústrias da cultura porque elas são singulares, no sentido de que produzem as referências sociais por meio das quais os cidadãos se conscientizam de sua situação e formulam seus projetos de vida. É neste sentido que, analisando os meios de comunicação, Murdock afirma:

*Because they connect with people not only as purchasers and consumers of communications products and services but as members of political communities, they must be judged on their ability to underwrite the rights and responsibilities of citizenship as well as their business potential. Consequently, communications policies can never be decided on purely economic grounds. They have to be seen in the context of debates about the future of democracy.*⁴⁹ (1994, p. 06).

Para Garnham (2004), as estruturas da comunicação passam por grandes mudanças que reforçam as estruturas de mercado e minam as do *public service*, além de focarem mais fortemente os mercados internacionais.

⁴⁹“Por que eles se relacionam com as pessoas não apenas como compradores e consumidores de produtos e serviços de comunicação, mas também como membros de comunidades políticas, eles devem ser julgados em sua habilidade de subscrever os direitos e responsabilidades dos cidadãos e também em seu potencial de negócio. Consequentemente, políticas de comunicação não podem jamais ser decididas exclusivamente no terreno da economia. Elas tem de ser vistas no contexto de debates sobre o futuro da democracia” (tradução livre dos autores).

De fato, os serviços públicos de telecomunicações, de acesso à internet e de TV por assinatura, por exemplo (que eram nacionais), em quase todo o mundo vêm sendo dominados por monopólios ou oligopólios privados – a despeito de os pressupostos liberais pregarem o contrário, a competição – que são ou tendem a ser globais, legitimados por um quadro regulatório fundado nos princípios da economia de mercado global. Esta situação, segundo Jambeiro, se baseia no funcionamento regular e integrado, no nível mundial, de quatro fatores básicos:

1 – A infraestrutura de telecomunicações, que tem passado por alterações estruturais em todo o mundo, exatamente em função da sua importância estratégica para a expansão das atividades econômicas. Através dela vem-se implementando uma *worldwide information superhighway*, necessária e mesmo vital para a consolidação de um mercado internacional. Não importa a natureza do produto, se material, virtual, político, econômico, ideológico, científico, literário, tudo tende a circular por esta via universal de informação.

2 – As normas e técnicas de gestão da informação, exercitadas e desenvolvidas por pessoas, grupos, empresas e instituições que dominam as tecnologias de comunicação. Organizado de conformidade com essas normas e técnicas, o conhecimento acumulado pela humanidade está cada vez mais disponível universalmente, inclusive para compra e venda, ressalvados o poder econômico e as barreiras linguísticas, estas últimas enquanto não forem superadas por programas eficazes de tradução automática.

3 – A infraestrutura industrial de produção de hardware, software, equipamentos eletrônicos e suportes materiais, que possibilitam o funcionamento integrado da rede mundial de comunicação.

4 – E, finalmente, políticas de governo e das indústrias, articuladas nacional e internacionalmente (JAMBEIRO, 2007a).

Em suma, a expansão e a sofisticação da indústria e dos serviços de comunicação têm levado ao surgimento de formas organizacionais distintas, com forte tendência ao desenvolvimento de grandes produtores de conteúdos e serviços multimídia multinacionais, tanto para o atendimento das necessidades de grandes públicos quanto para a prestação de serviços personalizados de comunicação e informação, como evidência a ascensão de empresas como Facebook e Google. Estas novas formas organizacionais, definidas dentro dos processos contemporâneos de globalização, privatização e liberalização, estão assentadas em um desenvolvimento científico e tecnológico vertiginoso e convergente. Além disso, exigem investimento intensivo de capital e estão intimamente vinculadas a interesses econômico-financeiros internacionais, sob cuja égide são concebidos, produzidos e vendidos produtos e serviços de toda natureza.

Esses fenômenos são fortes condicionantes dos processos de formulação e execução de políticas de comunicação e mesmo da identidade dos Estados Nacionais. Primeiro porque a manutenção da identidade cultural de uma nação reside sobretudo na possibilidade de produção de conteúdos que correspondam aos valores, experiências e perspectivas de seus cidadãos, na sua língua pátria; segundo porque somente uma política de Estado eficiente pode permitir o acesso da população a esta produção.

Enfim, as chamadas indústrias de informação e comunicação passaram a ocupar lugar central no processo de desenvolvimento econômico. Em consequência, a formulação e a implementação de políticas de informação, cultura e comunicação, das quais poderia resultar, no Brasil, a reivindicada rede pública de TV, enfrentam hoje um forte condicionante de natureza tanto conceitual quanto contextual: a tendência de retirada progressiva do Estado, em benefício do interesse privado, facilitando a mercantilização dos espaços e produtos comunicacionais e culturais.

A Comunicação e a Identidade Cultural

A questão da identidade cultural pede atenção especial aos agentes de informação, cultura e comunicação da sociedade, que, segundo Jambeiro,

podem ser agrupados em quatro grandes categorias: Instituições culturais, particularmente aquelas ligadas a educação, artes, cultura e ciências (escolas, universidades, conselhos de C&T, fundações culturais); Indústrias de comunicação e cultura, particularmente a mídia e as relacionadas com a produção e distribuição de arte, cultura e informação; Grupos de interesse público, isto é, aqueles que lutam por políticas que favoreçam a liberdade de expressão, direito à informação, preservação das culturas, questões étnicas e de gênero, proteção de minorias, etc.; e *profissionais* que atuam no setor (JAMBEIRO, 2006, p. 46).

Estes agentes – entre os quais uma rede de TV pública poderia ter muita importância – sentem-se gradativamente pressionados a tomar como referência valores globais, embora sua perspectiva nacional, regional e local seja essencial para consolidar a identidade cultural, em todas as suas dimensões. Sem esta perspectiva pode diluir-se tanto o sentimento de propriedade coletiva da sociedade, reconhecido por todos e significativo para cada um dos que a compõem, quanto o sentimento de pertencimento a uma particular coletividade, com valores partilhados em termos de língua, geografia, cultura etc. O alto e crescente grau de importação de conteúdos interfere neste processo, uma vez que a identidade cultural se constrói crescentemente pelo acesso aos meios de comunicação (*Ibidem*).

Há pelo menos quatro estratégias do modo de operação desses agentes que são cruciais para a preservação da identidade cultural, sendo essencial destacar aqui o papel que poderia desempenhar uma rede pública de TV em sua materialização:

Em primeiro lugar, a possibilidade de os diversos grupos da sociedade se comunicarem intra e entre si, e assim tornarem-se cômicos de suas identidades e interesses comuns, facilitando sua organização, em função de suas necessidades, inclusive de representação na sociedade.

Segundo, a possibilidade de aqueles grupos terem oportunidade de acesso aos serviços de comunicação e informação, podendo falar diretamente para a sociedade como um todo, usando seus próprios valores. Isto implicaria, por exemplo, numa significativa alteração nas bases conceituais da atual estruturação e regime de funcionamento das existentes TVs não comerciais

no Brasil, de modo a tornar sua concessão acessível a grupos sociais não dominantes.

Terceiro, a possibilidade de os mais variados grupos serem diretamente expostos nos meios de comunicação, o que tem relação direta com as políticas de informação e cultura, particularmente no que se refere ao acesso do grande público às tecnologias contemporâneas, como o computador e a internet.

E, por último, a qualidade da representação simbólica daqueles grupos nos meios de comunicação. Tal representação certamente pode ser influenciada por alterações na estruturação e regime de funcionamento das TVs não comerciais, uma vez que aqueles grupos poderiam não só atuar na produção como tenderiam a ficar mais expostos à circulação das informações (JAMBEIRO, 2007b).

Trata-se aqui de exercício de cidadania, para o que, segundo Murdock (1994, p.6), há duas pré-condições: devem ser garantidos a todos os direitos culturais básicos, isto é, informação, conhecimento e representação; e todos devem ter acesso a um espaço simbólico coletivo. Na compreensão deste autor, o capitalismo cultural falha no cumprimento dessas pré-condições em aspectos cruciais:

- 1 – A propriedade privada dos mídia, casada com o crescente domínio dos orçamentos publicitários, leva os interesses corporativos a constante competição com o interesse público.
- 2 – A organização da distribuição de recursos culturais, por meio do sistema de preços ou do subsídio publicitário, condiciona o acesso a estes recursos à renda dos cidadãos, criando desigualdades e exclusões que minam o princípio da universalidade, sobre o qual repousa o ideal de cidadania.
- 3 – Dirigindo-se às pessoas como consumidores, o capitalismo corrói a identidade cultural do cidadão, o principal fator que leva as pessoas a sentirem-se membros de uma comunidade moral e política, baseada num equilíbrio continuamente renegociado entre individualismo e

solidariedade, direitos e responsabilidades (*ibidem*).

O incremento da universalização do acesso aos serviços de informação e comunicação é, pois, condição básica para a inserção dos indivíduos como cidadãos da sociedade em que vivem. Com isto todos e cada um poderão atender suas necessidades culturais, de comunicação e informação, modelar seu futuro e realçar sua distinção, sua identidade cultural. Uma rede pública de TV teria aí um papel decisivo a desempenhar.

Sobre a exploração da TV no Brasil

São três os principais modelos de exploração da televisão existentes no mundo, segundo Jambeiro (2000): o estatal, o comercial e o *public service*.

O sistema estatal tem três grandes variantes: o comunista (onde este regime ainda existe), o cultural-educativo, e o político-partidário. O primeiro visa contribuir para a conquista de objetivos coletivos (culturais, políticos e, sobretudo, ideológicos). O segundo visa contribuir para a conquista de objetivos culturais e educacionais, conforme regulado no Brasil, por exemplo, com o nome de TV educativa. O terceiro busca permitir que os governos mantenham influência política e controle social, conforme regulado em alguns países da Ásia e África. O suporte econômico das três variantes cabe ao Estado.

O sistema comercial, por sua vez, basicamente procura dar ao público o que ele quer, segundo se conclua de pesquisas de mercado e de audiência. Ou de acordo com gostos e vontades construídos a partir do monitoramento sistemático dos telespectadores, orientado por interesses econômicos, políticos e ideológicos de anunciantes. Seu suporte econômico é dado pela venda de audiências para anunciantes, que fazem exibição de produtos e serviços no interior dos programas ou nos intervalos da programação.

O sistema *public service*, disseminado na Europa ocidental e em algumas ex-colônias europeias, compreende variações, mas substancialmente pensa sobre si mesmo como tendo um só objetivo: dar ao público não o que ele quer, mas o que necessita, tal como concebido no interior do aparato do sistema.

Tendo como mote “educar, entreter, informar”, seu suporte financeiro é composto por compulsória contribuição da audiência (a *license fee* na Inglaterra, por exemplo, no valor de aproximadamente 130 libras, é paga anualmente por cada residência que possua aparelho de TV), fundos públicos e, em alguns casos, publicidade.

Os três sistemas são considerados conflitantes, com tendência a um esmagador domínio do sistema comercial, sobretudo no que se refere aos valores básicos que os conceituam e que, inclusive, têm impregnado os dois outros sistemas: racionalidade econômica de gestão, obediência às leis do mercado, busca – e construção – sistemática dos gostos e preferências da audiência (JAMBEIRO, 2000).

O Brasil adotou, desde o início da década de 1930, o sistema comercial de exploração da radiodifusão⁵⁰. Os primeiros atos regulatórios datam de 1931 (Decreto no 20.047) e 1932 (Decreto no 21.111). A televisão, que só viria a ser instituída no País em 1950, já era citada nestes regulamentos. Os dois decretos foram tornados sem efeito em 1962, com a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).

Embora optando pelo modelo comercial, o então governo parecia se preocupar com o papel educativo da radiodifusão, conforme o artigo 11 do decreto no 21.111/1932, onde se afirmava: “O serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional”. O CBT e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, este último publicado em 1963, ratificaram o caráter educativo, incluindo no mesmo conceito os serviços de rádio e de televisão. A Lei Geral das Telecomunicações (1997) manteve em vigência esta legislação específica.

O Código dispõe sobre o tema de forma vaga, estabelecendo no seu artigo 38 que:

Nas concessões e autorizações para a execução dos serviços de radiodifusão serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas: (...) d) os serviços de informação,

⁵⁰A expressão radiodifusão abrange tecnicamente as emissoras de rádio e de televisão, uma vez que ambas emitem sons e imagens por meio de ondas de rádio.

divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinados às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, visando aos superiores interesses do País;...”.

A regulamentação do Código também não estabeleceu a maneira pela qual tal subordinação deveria ser exercida. De forma repetitiva, o decreto regulamentador apenas afirma, no seu artigo 3º, a finalidade educativa e cultural dos serviços de radiodifusão, indicando que a exploração comercial não deve prejudicar este princípio. O artigo 28 do decreto determina que cabe às concessionárias e permissionárias “(...) 11. subordinar os programas de informação, divertimento, propaganda e publicidade às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão;...”.

Por outro lado, embora preveja que as emissoras de rádio e televisão devem destinar do seu tempo de programação um mínimo de 5% (cinco por cento) para a transmissão de serviço noticioso e um máximo de 25% (vinte e cinco por cento) para a propaganda comercial, o Código não faz qualquer previsão quanto ao tempo que deveria ser destinado a programas educacionais. Dever-se-ia supor que seria o tempo restante, isto é, 70%, abatido o tempo destinado ao entretenimento. Contudo, o Governo, ao promulgar o Decreto-lei nº 236 de 1967, deixou a cargo do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) a responsabilidade de baixar normas determinando: a obrigatoriedade da transmissão de programas educacionais pelas emissoras de rádio e TV, o horário mais adequado para estas transmissões, a duração e a qualidade desses programas. O artigo 16, que também estabelece limites às determinações do Contel, afirma, nos seus parágrafos 1º e 2º, que os programas educacionais deveriam ter duração máxima obrigatória de 05 horas semanais com horário de transmissão entre as 07 (sete) e 17 (dezessete) horas.

A Constituição de 1988 faz referência apenas uma vez ao caráter educativo da TV, no seu artigo 221: “A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;...”.

Em suma, o caráter educativo da radiodifusão como um todo, e da televisão em particular, é tratado com extrema superficialidade em todos os

dispositivos legais. A legislação brasileira, embora defina o rádio e a televisão como serviços de natureza pública, com finalidades predominantemente educacionais, não esclarece como tal prerrogativa pode ser garantida, viabilizada ou ainda como pode ser punida a emissora que não colocá-la em prática. Esta forma vaga e não operacional na qual os dispositivos legais foram redigidos tem permitido a exploração do rádio e da TV de maneira marcadamente comercial e com programação quase inteiramente de entretenimento. Além disso, a norma prevista sem a correspondente sanção tem permitido que as emissoras comerciais de TV brasileiras ignorem as determinações legais e operem sem subordinar sua programação às finalidades educacionais e culturais que, segundo as leis vigentes, são inerentes aos serviços de radiodifusão. Fossem essas finalidades levadas a sério talvez não se precisasse de reivindicar uma rede pública de TV.

A TV não comercial (Pública?) no Brasil

O Estado brasileiro começou a operar diretamente serviços de radiodifusão em 1936, quando recebeu em doação uma emissora de rádio. De lá até os dias de hoje passou por períodos diferenciados de ascenso e descenso em sua participação no setor, e entrou no novo século pouco presente na prestação destes serviços. De fato, as emissoras não comerciais tiveram um limitado crescimento em sua aceitação pelos telespectadores. As duas redes nacionais – Brasil e Cultura – e as emissoras independentes, vinculadas a estados e a universidades, continuam operando com pouquíssimos recursos e vivendo uma longa, profunda e conceitual crise sobre o seu verdadeiro papel no ambiente da indústria televisiva nacional.

As ações do Estado na radiodifusão assumiram grandes proporções a partir de 1940, em pleno Estado Novo, quando Getúlio Vargas tomou de seus donos a Rádio Nacional, investiu nela grandes recursos e transformou-a na emissora mais ouvida da América Latina por quase 15 anos. Na era da TV, iniciada em 1950, somente a partir dos anos 1960, durante o regime militar, o governo passou a operar emissoras televisivas. Abriu duas grandes frentes: a Radiobrás (Empresa Brasileira de Radiodifusão) e o Sistema Brasileiro de TV

Educativa (JAMBEIRO, 2008).

Na verdade, contudo, a ideia do Estado como operador de radiodifusão germinou desde os anos 1930. De acordo com Federico (1982, p. 43), o relatório 124, de 10.08.1937, da Comissão Técnica do Rádio, propôs a criação de uma Rede Nacional de Radiodifusão a ser formada por emissoras de ondas médias e curtas. Em 22 de novembro do mesmo ano, 12 dias após a implantação da ditadura do Estado Novo, a Portaria Ministerial 534 aprovou a proposta, permitindo a utilização de um número indeterminado de frequências de ondas médias e cinco de ondas curtas para aquela finalidade. A Rede Nacional, aliás, estava prevista na legislação de telecomunicações feita pelo Governo Provisório, em 1931 e 1932. A Rede, contudo, jamais foi constituída.

Nos anos 1940 e 1950, os Ministérios da Educação e do Trabalho detinham concessões de rádio mas as operavam isoladamente, sem qualquer controle central. Assim continuaram até 1963, quando, em consequência da promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações, no ano anterior, o Ministério da Educação e Cultura requereu oficialmente a reserva de canais exclusivos para educação.

Segundo Jambeiro (2008), a implantação do Sistema Nacional de Televisão Educativa foi concretizada a partir da criação, pelo Contel, do Fundo de Financiamento da Televisão Educativa (Funtevê), em 1966. Um ano depois, em 1975, o governo criou a Radiobrás. Subordinada ao Ministério das Comunicações, seus estatutos, aprovados em 1976, bem ao estilo da ditadura militar, estabeleciam como objetivos motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e melhorar o nível de informação de outros países sobre a realidade brasileira. Para este último objetivo foi adquirido equipamento de alta potência, constituído de três emissoras de ondas curtas e uma de ondas médias. Até este período não se falava em rede pública. Eram emissoras estatais, a serviço do governo, que, logo em seguida repassou praticamente todas para concessionários privados (*Ibidem*).

Mais recentemente, em 1995, a Lei da TV a Cabo⁵¹ alterou o cenário ao instituir os “canais de acesso público” como uma nova modalidade de serviço

51 Lei nº 8.977 de 06 de janeiro de 1995, alterada pela Lei nº 12.485 de 12 de setembro de 2011. O artigo 23 da Lei prevê que as operadoras de TV a cabo devem disponibilizar “canais básicos de utilização gratuita”, destinados à promoção da cidadania.

e criando a televisão legislativa (GOMIDE; HAJE, 2013). Esta Lei distingue as modalidades de TVs Públicas entre educativas, vinculadas às estruturas federativas, e os canais fechados, ocupados pelos poderes Legislativo e Judiciário, universidades, órgãos governamentais educacionais e culturais, comunidades e entidades sem fim lucrativo. São, portanto, emissoras que partem de uma mesma gênese – embora cada uma constituída com estruturas administrativas próprias – mas reguladas por aparatos distintos, sem uma clara compreensão conceitual e jurídica sobre a natureza de cada uma.

Embora a Lei do Cabo tenha representado um momento de avanço do ponto de vista normativo, sobretudo ao sobrepor as discussões no âmbito do Congresso ao enraizado poder decisório do Ministério das Comunicações, não resolveu lacunas sobre os princípios que devem nortear emissoras públicas no que diz respeito à gestão administrativa e produção de conteúdos.

Mantido quase que exclusivamente em debates acadêmicos, o tema da TV Pública só voltou ao debate com mais força em 2007, quando o governo decidiu criar a chamada TV Brasil, com base na estrutura da antiga TVE, sediada no Rio de Janeiro. A decisão foi motivada pela mobilização de entidades pró-democratização da comunicação, que culminou com o 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, em maio daquele ano. O Fórum aprovou um documento intitulado “Carta de Brasília”, no qual se recomendava “a regulamentação da Constituição Federal em seu capítulo sobre Comunicação Social, especificamente os artigos 220, 221 e 223” (I FÓRUM, 2007), em uma referência à inexistência de uma efetiva complementaridade entre os sistemas público, estatal e comercial. No final do mesmo ano foi constituída a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)⁵² como gestora dos serviços de radiodifusão na esfera federal, incorporando a estrutura da Radiobrás e tendo a emissora TV Brasil – que entrou no ar em dezembro de 2007 – como seu principal meio.

A nova TV – autodenominada pública, por oposição ao termo estatal, embora dependa completamente de recursos do governo e seus dirigentes e todos os membros de seus conselhos sejam nomeados pelo Presidente da República – substituiu a Rede Pública de Televisão (RPTV), uma iniciativa

⁵²A EBC está organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, sendo 51% de suas ações de propriedade da União. Está institucionalmente vinculada à Secretaria de Comunicação e é administrada por um Conselho Administrativo e uma Diretoria Executiva (GOMIDE; HAJE, 2013).

de formação em rede de emissoras associadas à Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) e extinguiu a chamada TV Educativa do governo federal⁵³, sob a justificativa de que a TV Brasil seria uma alternativa para fugir da permanente crise pela sobrevivência enfrentada pelas educativas (JAMBEIRO, 2008).

Hoje o País possui algumas dezenas de emissoras geradoras de programas educativos, embora o número de retransmissoras (que não geram programas educativos, mas detém um percentual de tempo na programação para inserir noticiários ou outros programas localmente produzidos) esteja na casa dos milhares, todas com baixíssima audiência. Desde os anos 1990, embora proibidos pela legislação, os canais educativos passaram a aceitar patrocínios, visando melhorar o orçamento. Notificadas pelo Ministério das Comunicações, recusaram-se a pagar as multas e nada lhes aconteceu. A maioria das emissoras de rádio e TV educativo no País operam com patrocínios e anúncios, o que, contudo, não resolveu seus problemas financeiros. A necessidade de migração para o sistema digital, surgida recentemente, agravou a crise orçamentária.

Segundo Jambeiro (2008), carência de tecnologia que acompanhe o desenvolvimento das telecomunicações, e de estrutura e recursos financeiros para a produção de conteúdos de qualidade - notadamente em termos de informação, cultura e programas de interesse público - é certamente um problema tão grave para as emissoras não comerciais quanto de difícil solução, se dependerem de recursos do governo. Além disso sofrem com a ausência de efetiva participação da sociedade em sua gestão e com a frustração do sonho de se tornarem real alternativa ao sistema comercial. Agregue-se a isto o dilema conceitual/contextual de que tradicionalmente padecem: o que devem fazer para justificar sua existência, após terem acumulado tantos fracassos? Qual seu papel em um mundo com diversidade de mídias e canais, muitos deles de cunho educacional, a despeito do caráter comercial que possuem? Quais os meios para enfrentar isso?

⁵³A TV Educativa do governo federal havia sido criada pelo Decreto-Lei 5298, de 03.01.1967, com o nome de TVE-Centro Brasileiro de TV Educativa, a fim de produzir programas para alimentar emissoras similares no País. Sua criação deveu-se a dois fatores principais: uma ofensiva internacional, liderada pela Unesco, pressionando pelo uso da TV para atender necessidades educacionais nos países em desenvolvimento; e a necessidade de preparar mão-de-obra apropriada, por meio de cursos à distância, para o processo acelerado de industrialização promovido pelo regime militar.

As alternativas postas não são novas, mas persistem disponíveis para discussão. A primeira seria passarem a atender as necessidades de expressão de grupos sociais de natureza étnica, cultural, econômica, gênero, etc., uma tarefa que certamente podem cumprir muito melhor do que as emissoras comerciais. E, ao mesmo tempo, procurarem fortalecer seu papel como os últimos bastiões do localismo, refletindo e projetando a vida social, cultural e econômica do local e do estado em que operam. Neste caso, teriam de fazer drástica redução do uso de programas gerados pelas redes nacionais, que são muito voltadas para os interesses do centro-sul do País. Algumas emissoras vêm investindo na veiculação de conteúdos de produção independente, realizados via recursos das próprias emissoras ou por editais públicos de fomento, dentre outras formas de financiamento, mas ainda enfrentam grandes dificuldades para compor a grade de programação.

A segunda alternativa seria assumirem o papel que de alguma forma lhes tem sido atribuído como expectativa social, que é o de projetar na sociedade a alta cultura, isto é, as expressões clássicas e de vanguarda das artes e da cultura, independentemente de nacionalidade, ideologia ou tendência. É sensato afirmar, contudo, que os programas de alta cultura e *fine arts* servem principalmente aos mesmos grupos privilegiados que têm fácil acesso tanto à TV aberta quanto à TV por assinatura e que estabelecem contato com estas expressões artísticas em espaços sociais pelos quais transitam (JAMBEIRO, 2008).

Além disso, a experiência brasileira mostra que projetos de TV não comercial, orientados por um modelo econômico que exclui a participação popular democrática como parte das estratégias de relacionamento com a audiência, parecem não ser uma alternativa viável (LEAL FILHO, 1988).

Esta discussão é crucial para a pretendida efetivação de uma rede de TV pública no Brasil, sobretudo porque projeta luz sobre uma questão essencial: deve a televisão ser aceita como uma atividade econômica, na sua totalidade, ou deve parte significativa dos canais, organizados em rede, ser reservada, às custas de recursos públicos, como instrumento educativo e cultural destinado a transmitir programas voltados para a preservação de nossa identidade e cultura nacionais, e para programas de interesse público? Esta discussão se

mantém aberta e sem respostas tanto do mundo político quanto da sociedade como um todo.

Por fim, como alerta Bucci, para ser considerada pública, dentro de uma lógica que atenda ao interesse público, uma TV precisa ter três características: 1 - sua natureza jurídica não deve ser privada e, portanto, não deve ter fim lucrativo; 2 - o financiamento deve ter caráter público, independente de advir de fundos públicos ou privados; e 3 - a sua gestão deve ter um caráter independente, elemento que o autor considera essencial para defini-la como pública. Sobre essa questão ele afirma que:

Independência, portanto, não é isolamento, mas autonomia de critérios de decisão e de procedimentos. É o distanciamento crítico em relação ao poder político ou estatal e em relação ao mercado. De modo algum implica uma postura de autossuficiência ética, cultural e jornalística. A emissora pública não deve prestar contas ao governo nem ao capital, mas isso justamente porque as presta, recorrentemente, ao público e à sociedade. A independência em relação ao poder (governamental ou econômico) é pré requisito para a interdependência da emissora pública em suas relações com a sociedade (BUCCI, 2010, p. 7).

Considerações finais

A despeito das determinações regulatórias de leis, decretos e mesmo da Constituição, o caráter educacional da TV no Brasil sempre foi desprezado. Dualizados entre um forte sistema comercial e outro desnutrido, dito educativo, os serviços de televisão do País são esmagadoramente dominados pela visão industrial da cultura, que orienta desde os modos de produção até os conteúdos gerados e a inserção social e cultural das emissoras no cotidiano nacional por uma lógica que substitui cidadãos por consumidores. Enquanto isso, emissoras não comerciais (públicas?) permanecem isoladas em baixíssimos índices de audiência e falta de estrutura e recursos de toda natureza, o que as incapacita para disputar espaço em um ambiente dominado pelas TVs comerciais.

Essas emissoras ditas públicas têm vivido sob intensa e pesada crítica de ineficiência e desperdício dos poucos recursos de que dispõem, além de serem questionadas sobre a falha em suas missões informativa, educativa e cultural. Suas condições de produção – se tomarmos como parâmetro os padrões da TV comercial – são precárias. E carecem de um modelo de negócio específico, que as diferencie das emissoras comerciais, dando-lhes condições de se manter e de conquistar influentes camadas do público telespectador. Tudo isso passa por gestão e legislação, mas sobretudo por um efetivo projeto de rede de TV Pública para o País.

Deve-se também levar em conta o lugar que a internet e as novas mídias vêm ocupando enquanto espaços simbólicos e culturais, inclusive favorecendo a produção e difusão de conteúdos e ideias que não tiveram ainda condições de se projetar amplamente nas grades das emissoras não comerciais nacionais. Em outras palavras, é preciso incluir a questão do público, e da sociedade como um todo, como sujeitos em interação na cultura da convergência (JENKINS, 2008). Cabe aos gestores da TV pública envolver os cidadãos nas políticas e nas definições sobre os programas e a grade de programação. E manter um diálogo construtivo, sistemático e organizado entre a emissora e organizações da sociedade civil, particularmente aquelas que agreguem ativos telespectadores.

Em termos de regulação, a Lei no 12.485, de 2011, voltada para a TV por assinatura, parece tocar em pontos que convergem com o caráter educativo enraizado no conceito de emissoras não comerciais, sobretudo no que se refere à ampliação da obrigatoriedade para exibição de conteúdos nacionais (cota de tela); maior espaço à produção audiovisual independente, sob a justificativa de ampliar o perfil de produtores e, conseqüentemente, os discursos projetados na televisão brasileira; e os canais de distribuição obrigatória, que incluem canais universitários, comunitários, educativos e dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e devem ser oferecidos gratuitamente nos pacotes para os assinantes. O mesmo não se pode dizer da TV aberta, onde ainda se concentra grande parte das emissoras não comerciais brasileiras e onde as regras do jogo continuam sendo ditadas pelo setor comercial, sem grande interferência da regulação do Estado.

Considerar esses ingredientes significa buscar conhecer e compreender as contingências – políticas, socioeconômicas, culturais e tecnológicas – em permanente estado de reconfiguração, que fazem com que os conceitos norteadores de um projeto de rede de TV Pública nos dias de hoje necessite de sofrer revisão. Na verdade, tal discussão tem de ser feita levando-se em conta o que se entende por interesse público no campo da comunicação, para, a partir daí, melhor atendê-lo dentro de um ambiente midiático convergente, no qual a TV pública certamente é imprescindível.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Eugênio. **É Possível Facer Televisão Pública no Brasil?** Novos Estudos, n. 88, Novembro de 2010, pp. 5-18.

FEDERICO, Maria Elvira B.: **História da Comunicação - Rádio e TV no Brasil**. São Paulo: Ed.Vozes, 1982.

GARNHAM, Nicholas. The media and the public sphere. In F. Webster (Ed.), **The information society reader** (pp. 357-365). London: Routledge, 2004.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GOMIDE, Carla; HAJE, Lara. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios. In: GERALDES; HAJE; RAMOS; LEAL (orgs). **Políticas de Comunicações**. Um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela. Comunicación Social Ediciones y publicaciones: Salamanca, Espanha, 2013, p. 32-71.

I FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS. **Manifesto pela TV Pública Independente e Democrática** (Carta de Brasília). Brasília, DF, 2007.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do Século XX**. Salvador, Edufba: 2000.

_____. Pressupostos básicos para a construção de políticas de comunicação na América Latina. **Verso e Reverso** (São Leopoldo), v. XX, 2006.

_____. A Re-Configuração do Ambiente Regulador das Comunicações na Sociedade

da Informação. In: Murilo César Ramos; Suzy dos Santos. (Org.). **Políticas de Comunicação - Buscas Teóricas e Práticas**. São Paulo: Paulus, 2007a, v. , p. 99-125.

_____. Os pilares estruturais das comunicações no Ciberespaço. In: VI Bienal Iberoamericana de Comunicación, 2007, Córdoba, Argentina. **Actas de la VI Bienal Iberoamericana de Comunicación**. Córdoba: Escuela de Ciencias de la Información, Universidad Nacional de Córdoba, 2007b.

_____. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? **Estudos de Sociologia** (São Paulo), v. 13, p. 85-104, 2008.

JENKINS, Henry. **Cultura da Convergência**. São Paulo, SP: ALEPH, 2008

KELLEY, David & DONWAY, Roger. Liberalism and Free Speech. In Judith Lichtenberg (ed)'s **Democracy and the Mass Media**. New York: Cambridge University Press, 421 páginas, p.66-101, 1990.

LEAL FILHO, Laurindo. **Atrás das câmeras: relações entre cultura, Estado e televisão**. São Paulo: Summus, 1988.

MURDOCK, Graham. The New Mogul Empires: Media Concentration and Control in the Age of Convergence. **Media Development**, Londres, v. 41, n. 4, p. 6, 1994.

MURDOCK, Graham. Converging interests: cultural citizenship and digital capitalism. In: **Colóquio Brasil-Grã-Bretanha**, 1, 1999, Rio de Janeiro. Anais ... Intercom, p. 4, 1999.

BRASIL. **Decreto-Lei 236, de 28.02.1967** (complementa e modifica a Lei 4117, de 27.08.1962-Código Brasileiro de Telecomunicações). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0236.htm. Consultado em 07.09.2015.

BRASIL. **Lei 4117, de 27.08.1962**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm. Consultada em 07.09.2015.

BRASIL. **Decreto 52795, de 31.10.1963**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm. Consultado em 07.09.2015.

BRASIL. **Lei 9472, de 16.07.1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9472.htm. Consultada em 07.09.2015.

BRASIL. **Decreto 52026, de 20.05.1963**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52026.htm. Consultado em 07.09.2015.

BRASIL. **Lei 8977, de 03.01.1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm. Consultada em 07.09.2015.

POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIA DIANTE DE PROCESSOS DE LEGITIMAÇÃO SOCIAL POR PARTE DE GRUPOS DE MÍDIA TRADICIONAIS NO BRASIL⁵⁴

ADILSON VAZ CABRAL FILHO⁵⁵

EULA DANTAS TAVEIRA CABRAL⁵⁶

INTRODUÇÃO

Tanto o Estado, na formulação de suas políticas, como o Mercado, na demanda por ambientes empresariais que favoreçam seus negócios, vêm sendo grandes entraves ao fortalecimento das iniciativas de Comunicação Comunitária em todo o mundo, guardadas as especificidades nacionais e locais, que refletem o modo de como se organizam os sujeitos sociais na apropriação regulatória de políticas para o setor.

O Brasil se coloca como um caso em especial, na medida em que se trata de um país de dimensões continentais com forte incidência de meios privados, que se articulam em nível nacional e local com a sustentação de um aparato voltado para a regulamentação e a regulação em torno de interesses políticos e empresariais dos proprietários e sustentadores desses meios. Não é possível, em virtude desse cenário, compreender a Comunicação Comunitária apenas a partir de suas próprias iniciativas e possibilidades, desconsiderando que há elementos externos e internos que incidem na existência, continuidade e, até

⁵⁴Versão atualizada de artigo homônimo, submetido ao VIII ULEPICC 2013, realizado de 10 a 12 de julho, na Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

⁵⁵Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF). acabral@comunicacao.pro.br.

⁵⁶Professora do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT. eula@ibict.br.

mesmo, na identidade desses meios.

Desse modo, propõe-se aqui formular um modelo teórico para a análise da Comunicação Comunitária desde a formulação de suas políticas e a partir de uma visão ampla do sistema de Comunicação, que compreende a relação entre Estado e Mercado, bem como seus setores específicos na área de Comunicação e seus modos de intervenção política.

Trata-se de analisar mais detidamente as estratégias dos grupos de mídia tradicionais (radiodifusores) no caso brasileiro para legitimar-se junto à sociedade, através de práticas de responsabilidade social nas temáticas abordadas em novelas e eventos, bem como no estímulo a iniciativas locais de jornalismo com envolvimento de moradores de bairros de baixa renda, compreendendo a articulação com reflexões oriundas das áreas de Políticas de Comunicação e Economia Política de Comunicação.

A opção pela análise relacionada a esses atores é restrita ao âmbito dos limites desse texto, compreendendo que os desafios impostos às iniciativas de Comunicação Comunitária não se restringem somente aos radiodifusores tradicionais, mas a outros atores como o setor de telecomunicações, o setor de empresas de Internet e mesmo componentes da política nacional, como setores ligados às igrejas ou a empresários locais ou de ramos específicos, que impõem determinadas restrições ao desenvolvimento das iniciativas comunitárias de comunicação.

Desse modo, no que diz respeito aos radiodifusores tradicionais, se evidencia a necessidade destes meios em afirmar atividades para legitimar-se em relação às estruturas de governos nacional, estaduais e locais (incluindo aí práticas conhecidas na literatura da área como de coronelismo eletrônico); em relação à população, que reconhece a importância e o poder da mídia privada como inquestionável instituição consolidada na sociedade, que assim mantém seu poder político a despeito do poder econômico que vem sendo ameaçado por novos entrantes nesse mercado.

As estratégias desses meios se baseiam na implementação de processos regulatórios de digitalização e de convergência tecnológica, que minimizem a entrada de novos atores e busquem preservar a distribuição de verbas publicitárias para oligopólios privados, com formação de redes verticais

concentradas, de penetração ampla no território brasileiro e na vida cotidiana das pessoas.

Além dos meios comunitários, operadores de telefonia e empresas de Internet estão se constituindo como outra ameaça ainda mais visível ao negócio dos radiodifusores, por trabalharem em outros modelos de negócios, colocando em risco também o poder político que ainda exercem, através da formulação de leis favoráveis a esses novos grupos de mídia.

Diante desse cenário, cabe questionar: que políticas de Comunicação Comunitária e qual processo político são possíveis para que se transponha um quadro de inviabilidade de implementação de políticas públicas democráticas no setor no Brasil, a despeito de outros países latino-americanos? Como são tratadas questões como a inserção de iniciativas comunitárias na TV Digital brasileira, através do Canal da Cidadania, a revisão da legislação atual de rádios comunitárias, além da participação social nos canais públicos de Comunicação e da formação de Conselhos de Comunicação Social nos níveis nacional, estaduais e municipal?

Trata-se, portanto, de compreender uma análise descritiva da Comunicação Comunitária e suas tentativas recentes de regulamentação, a partir da pesquisa bibliográfica e documental em autores e ativistas que estão configurando este campo de atuação crítica da Comunicação, na confluência de áreas que tradicionalmente andam por caminhos nem sempre comuns.

1. Estratégias de legitimação dos grupos de mídia

Os grupos de mídia tradicionais brasileiros buscam atuar localmente por perceberem que seus públicos buscam mais informações sobre o que vem acontecendo em sua comunidade, compreendendo, assim, um novo nicho de mercado. No caso da televisão no Brasil, em 1998, de acordo com a revista *Meio e Mensagem* nº 829, a Rede Globo investiu nas afiliadas do interior dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, aumentando o espaço para a programação local. Desde abril de 1995, houve investimentos na infraestrutura dos departamentos de jornalismo e comercial para que as emissoras ficassem mais locais. A Globo mexeu também em sua programação,

criando programas que atingissem as pessoas das mais diversas regiões.

Hoje, além das parcerias com os grupos regionais, os conglomerados nacionais passaram a investir no jornalismo local. No Rio de Janeiro, por exemplo, a Rede Globo exhibe na capital um jornal local, em três horários, às 6h30, 12h e 19h, difundindo notícias da cidade e regiões do interior do Estado, discutindo e buscando soluções para problemas enfrentados pelos moradores (que telefonam, enviam emails ou mensagens por mídias sociais para a emissora propondo pautas), além de eventos culturais. Os concorrentes diretos – Bandeirantes, SBT, Record e Rede TV – também seguem a mesma linha, mas, além do jornal, também abrem espaço para abordagens e programas de entretenimento.

A consolidação da busca desses novos mercados locais também se verifica no empenho dos grupos regionais brasileiros. Os que já tinham suas redes criadas e o público definido, investiram em TV por assinatura, como fez a Rede Brasil Sul (RBS) no dia 15 de maio de 1995 com o lançamento da TVCOM, em Porto Alegre, considerada por Nelson Hoineff (1996, p.98) a primeira experiência no Brasil de uma TV comunitária paga. O projeto da TVCOM foi baseado nas experiências de TVs comunitárias de sucesso como a City TV, no Canadá, que foi criada por Moses Znamier com objetivo de cobrir exclusivamente o noticiário. Para o criador, o sucesso constatado em mais de 20 anos prova ser possível que uma televisão local supere uma rede nacional.

Observou-se ainda que os conglomerados nacionais privados passaram a investir na área de responsabilidade social. No caso da Rede Globo, seu site institucional foca que sua missão social está ligada à contribuir com a educação, temas e projetos sociais. Registra que o projeto “Criança Esperança”, criado em 1986, foi considerado pela ONU o “programa-modelo de assistência e exemplo para outras televisões do mundo”⁵⁷.

Em 1999, A Rede Globo criou o projeto “Amigos da Escola” que, através de campanhas publicitárias e de coberturas jornalísticas, chama a atenção da sociedade para a ação voluntária e solidária na comunidade escolar, subsidiando, também, a realização de atividades complementares ao ensino curricular.

⁵⁷Criança Esperança. **Rede Globo**. Disponível em <http://redeglobo.globo.com/TVG/0,9648,00.html>. Acesso em 20 fev. 2015.

Em 1995, em parceria com o SESI (Serviço Social da Indústria), a Rede Globo criou a Ação Global. Projeto que, durante um dia, junto com o SESI e outros parceiros da sociedade civil, empresas privadas e Governo, oferecem serviços nas áreas de educação, saúde, lazer e cidadania, como emissão gratuita de documentos, para a população carente do Brasil.

A Rede Globo tem uma área de Publicidade Social, cuja meta é a de veicular gratuitamente campanhas publicitárias de ONGs, sociedades médicas e entidades sociais diversas, além de eventos culturais e campanhas próprias que trabalham com temas de interesse público. Na área da teledramaturgia, trabalham com “a difusão de conhecimento, a transmissão de mensagens socioeducativas e o incentivo ao debate e à mudança de comportamentos”. “O Espigão” (1974) foi a primeira telenovela que trabalhou com as temáticas ecologia e planejamento urbano. Dentre os temas abordados ao longo dos últimos anos, destacam-se: doação de medula óssea, maus-tratos a idosos, violência doméstica contra mulheres, preconceito racial.

O SBT (Sistema Brasileiro de Televisão), conforme registros no seu Portal, trabalha com temas voltados para as causas sociais nas áreas educacional, ambiental, cultural e ligadas à cidadania. Além das matérias jornalísticas, promove campanhas publicitárias. Porém, seu principal projeto é o Teleton, iniciado em 1998 com o objetivo de levantar recursos para o tratamento e reabilitação de pacientes atendidos nas unidades da AACD (Associação de Assistência à Criança Deficiente). Uma programação especial com mais de 24 horas de duração é dedicada ao projeto. Já o Grupo Bandeirantes não apresenta projetos específicos, mas trabalha em suas emissoras com temáticas sociais.

Os grupos Record e Rede TV também investem na área social para atingir os cidadãos. No caso da Record, responsabilidade social para a Rede é “a decisão da empresa de participar de forma ativa nos programas sociais voltados para o bem-estar da comunidade onde está inserida e para a sociedade como um todo”⁵⁸. Trabalha, também, com as áreas jornalística e publicitária, mas seu ponto principal de atuação se dá através do Instituto Record de Responsabilidade Social (Ressoar), criado em 2005, tendo como

⁵⁸ que é responsabilidade social. Rede Record. **Record Comercial**. Disponível em <http://comercial.rederecord.com.br/Home/ProjetoRESSOAR/tabid/106/Default.aspx>. Acesso em 14 mar. 2015.

foco a inclusão, a partir de “geração de oportunidades, na ampliação do conhecimento, na transformação da sociedade, na ressocialização dos excluídos e na ampliação da solidariedade”.

O Instituto Ressoar trabalha, também, com os temas meio ambiente, educação, valores éticos e morais, solidariedade, voluntariado, portadores de deficiência. Registram: “O Ressoar quer valorizar a ação consciente das comunidades, organizações não governamentais, empresas e poder público”. O trabalho é feito a partir de parcerias, campanhas e eventos.

Dentre os principais projetos do Ressoar, destacam-se: Projeto Nova Canaã, que leva água, educação e cultura a mais de 500 crianças no sertão da Bahia; Ressoar Solidário, evento nacional de mobilização de ações sociais em abrigos, instituições e organizações de assistência locais em diversas cidades brasileiras, reunindo voluntários de diferentes áreas; Ressoar nos Bairros atua em cidades brasileiras oferecendo serviços e atividades culturais; Ressoar Multimeios capacita jovens para o mercado de comunicação.

Já a Rede TV!, de acordo com registros em seu site⁵⁹, trabalha com temáticas sociais em sua programação e na veiculação de campanhas publicitárias. Além disso, faz parcerias “com as Prefeituras locais para o fomento do ensino tecnológico e digital, visando enriquecer e aprimorar os conhecimentos de jovens iniciantes no mercado de trabalho”.

1.1 Afirmação através de atividades de legitimação

Diante do poderio da televisão e do rádio no país, os conglomerados de comunicação no Brasil investem em estratégias globais, regionais e locais. Além de se associarem a grupos internacionais, se unem aos regionais, uma vez que estes se vinculam a emissoras locais. A estratégia é investir no conhecimento do local e seu público-alvo, identificando suas necessidades e atendendo-as com conteúdo que os interessa a partir da chamada “programação de qualidade”.

Na área de radiodifusão (rádio e televisão), três conglomerados

⁵⁹RESPONSABILIDADE SOCIAL da Rede TV. Empresa na Comunidade. **Rede TV!** Disponível em http://www.redeTV.com.br/institucional_empresa_comunidade.aspx. Acesso em 11 mar.2015.

nacionais e cinco grupos regionais midiáticos atingem quase 100% do território brasileiro. Os nacionais são representados pela Rede Globo, SBT e Record, chegando a quase todos os lares. A EBC (Empresa Brasileira de Comunicação), Bandeirantes e Rede TV também vêm trilhando o mesmo caminho.

No caso dos grupos regionais, destacam-se: a Rede Brasil Sul (no Sul do país), atingindo quase todos os domicílios dos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina; as Organizações Jaime Câmara (no Centro-Oeste); a Rede Amazônica de Rádio e Televisão que atua em cinco dos sete Estados da Região Norte; o Grupo Zahran, nos Estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o Grupo Verdes Mares (Nordeste).

É importante destacar que a concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos conglomerados no Brasil é considerada ilegal. A radiodifusão brasileira e a área de telecomunicações são controladas por poucos conglomerados. A concentração ocorre por que não há cumprimento das normas legais, não se cumpre o período para a troca legal de proprietários e não existem restrições para a formação de redes nacionais e regionais. Esses descumprimentos podem ser constatados na legislação brasileira, principalmente no parágrafo 5º do artigo 220 da atual Constituição (1988), que proíbe monopólio e oligopólio.

Observa-se que, no caso das telecomunicações no Brasil, o foco é oferecer serviços distintos e complementares em sua área de atuação (telefone fixo, celular, banda larga e TV por assinatura). E, como acontece na área da radiodifusão, seis grupos se destacam no poderio e controle das operações: Telefônica/Vivo/GVT; América Móvil BR; Oi; Tim; Nextel e SKY. No primeiro trimestre de 2015, o setor de telecomunicações no Brasil foi representado pela prestação de serviços para 375 milhões de assinantes, aumento de 1,2% em relação ao trimestre de 2014. Ou seja, 45 milhões com telefonia fixa; 283,4 milhões com celulares; 19,8 milhões com TV por Assinatura; 24,4 milhões com Banda Larga Fixa; e 2,5 milhões com o SME, o Trunking⁶⁰.

600 Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil. Séries Temporais. Junho de 2015. Tel-ebrasil. Disponível em <http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/desempenho-do-setor>. Acesso em 29 jun.2015.

2. A Comunicação Comunitária a partir de suas políticas

O Brasil é um país especialmente interessante para a análise de políticas de comunicação. Possui grande extensão territorial que apresenta uma geografia bem diversificada. São 8.515.767.049 km² em área territorial⁶¹, dividida em vales, montanhas, mares, rios e florestas, habitada por mais de 190 milhões de pessoas ligadas à tecnologia via eletricidade tradicional e/ou energia solar. A televisão aberta e o rádio são os meios de comunicação mais presentes entre as famílias, chegando a mais de 90% das residências. Mais precisamente, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2013⁶², 96,9% dos lares brasileiros têm, pelo menos, um aparelho de televisão em casa; e 83,4%, um rádio.

Nesse contexto de domínio empresarial em dimensões territoriais, no qual não há restrições à atuação dos grupos empresariais e as redes nacionais são estabelecidas de modo concentrado e vertical, a adoção de Políticas de Comunicação Comunitária assume uma especial complexidade, que torna mais difícil a viabilidade de propostas demandadas por ativistas e associações de rádios e TVs comunitárias, bem como pelo movimento pela democratização da comunicação como um todo. Essa dificuldade, porém, evidencia a necessidade de uma compreensão mais ampla do papel e do foco da Comunicação Comunitária em suas ações e reflexões.

A Comunicação Comunitária não é atividade nem campo dos estudos de Comunicação que se restrinja ao Brasil ou mesmo à América Latina. No máximo é possível dizer que tenha sido desenvolvida e redimensionada na região, diante da emergência e da combatividade dos movimentos populares e sociais que, desde os anos 1970, se aperceberam das tecnologias comunicacionais disponíveis em cada época para expressar suas inquietações, reivindicar suas demandas, mobilizar sua militância e conscientizar a sociedade sobre a legitimidade e a pertinência de suas lutas.

61IBGE apresenta nova área territorial brasileira: 8.515.767,049 km². IBGE. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2267. Acesso em 12 mar.2013

62PNAD 2013. IBGE. Disponível em http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2013/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2013.pdf. Acesso em 22 mar.2015.

Qual mobilização é capaz de explicitar a dimensão da importância da Comunicação Comunitária para a sociedade organizada nos movimentos sociais e no meio acadêmico? Essa pergunta poderia ser feita a qualquer país, em tempos de crise de dimensões mundiais e suas implicações específicas no contexto de cada nação. E de fato é o que buscam identificar, não somente do ponto de vista social e político, mas numa aproximação cada vez maior com os meios acadêmicos, organizações como o *Community Media Forum Europe* (CMFE)⁶³ ou a Associação Mundial das Rádios Comunitárias (AMARC)⁶⁴.

Há, portanto, um natural diagnóstico de lacuna a ser trabalhada pelos estudos críticos na Comunicação, na medida em que os textos de Economia Política da Comunicação se caracterizam, em sua maioria, por voos de grande altitude, tendo a organização do Estado, bem como a regulação do Mercado como pontos de partida e destinação. Os aspectos embutidos nas limitações e perspectivas da Comunicação Popular, Alternativa ou Comunitária tornam urgente o incremento das pesquisas relacionadas às Políticas de Comunicação e também à Economia Política da Comunicação, na medida em que tratam fundamentalmente dos modos e usos da sociedade a respeito destes aparatos que não se restringem a uma dimensão periférica da área, mas da redefinição de seu próprio sentido. Trata-se, portanto, de compreender as Políticas de Comunicação Comunitária como área de referência nessa reflexão, no entrecruzamento de áreas tradicionais que contribuam para uma melhor análise sobre os problemas abordados.

2.1 Políticas de Comunicação Comunitárias possíveis

No Brasil, a comunicação cumpre um papel de reforço às políticas de governo que, por sua vez, são majoritariamente agendadas pelo empresariado no âmbito nacional ou local. Além disso, a configuração de oligopólios privados na TV brasileira é de tal ordem que as emissoras locais de caráter comercial são, em sua absoluta maioria, vinculadas a redes nacionais privadas de televisão, além de reforçadas através de alianças com poderes públicos e empresários locais, o que constitui ainda mais um fato inibidor

⁶³Ver link <http://www.cmfe.eu>

⁶⁴Ver link <http://www2.amarc.org/?q=es>

da pluralidade de meios no país. É possível afirmar que “a regionalização da mídia brasileira é necessidade dos meios de comunicação que vêm se organizando para conquistar a fidelidade do público que busca preservação da cultura e informações de qualidade ligadas à sua realidade” (CABRAL 2006, p. 3).

Nosso sistema de comunicação é privado em sua imensa maioria, com relativa presença do público-estatal e restrita participação comunitária. Há uma lei específica do setor comunitário apenas no rádio, no que diz respeito à ocupação do espectro eletromagnético. A Lei 9.612/98 e sua posterior regulamentação são fortemente restritivas à atuação das iniciativas no país: limitam potência a 25 Watts; restringem o alcance a 1 km de raio e a distância entre duas rádios a até 4 km de raio; não permitem publicidade, mas apenas patrocínio na forma de apoio cultural (definido na Portaria 462/2011); não estabelecem fundo público, entre outras limitações. A TV não conta com lei específica para o setor, mas há projeto de lei a respeito na Câmara dos Deputados.

Apesar de não ser regulamentada e de ser fruto de bastante polêmica entre pesquisadores e militantes da democratização da comunicação no país, na Constituição brasileira essa temática é estabelecida pelo Artigo 223, que menciona a “complementaridade mútua entre os sistemas privado, público e estatal”, e é ratificada numa das propostas da I Conferência Nacional de Comunicação (I CONFECOM), realizada em 2009, que aprovou

regulamentar o artigo 223 da Constituição Federal, definindo os sistemas público, privado e estatal. O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/s a suas estruturas dirigentes e submetida a controle social (1ª CONFERÊNCIA, 2009).

O barateamento dos equipamentos e a relação mais intensa da sociedade com as TICs, bem como a produção e disseminação de conteúdos pelas mídias sociais, já estava prevista, de certa maneira, desde o Relatório

McBride. Veio a ser retomada em documentos posteriores de agências ONU (UNESCO, UNICEF...), dentre os quais a Declaração de Princípios e o Plano de Ações da Cúpula Mundial pela Sociedade da Informação (CMSI).

Fruto das discussões promovidas pela Unesco nos anos 60 e 70 do século passado, já em 1980 são divulgados os resultados do trabalho da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas de Comunicação, da Unesco, o Relatório “Um Mundo e Muitas Vozes – comunicação e informação na nossa época”, o chamado Relatório McBride (UNESCO, 1980). Nele abordou-se o desigual fluxo internacional da informação, constituindo-se assim num marco do debate sobre o direito à comunicação enquanto direito humano, indo além do simples direito de receber informação, na medida da variedade e quantidade de opções à disposição, tornando produção e mesmo a veiculação bem mais acessíveis, inclusive economicamente.

Pouco mais de duas décadas depois, a realização da CMSI, que teve sua primeira fase em dezembro de 2003, em Genebra, e a segunda, em novembro de 2005, em Túnis, resgata os princípios estabelecidos no Relatório McBride, contextualizando-os no momento atual, de Internet banda larga e sites de redes sociais que permitem a veiculação de áudio e vídeo, bem como a convergência tecnológica multimídia em rede.

Se trata, portanto, de um debate que relaciona questões de âmbito local e nacional com interlocuções em nível regional e multilateral para a afirmação de direitos humanos no setor, compreendendo questões em torno do desenvolvimento tecnológico (CMSI e UNESCO desde o Relatório McBride); da pluralidade dos meios e diversidade cultural (novamente aqui a UNESCO e, numa perspectiva de educomunicação de linhagem crítica, a UNICEF) e questões de mercado e propriedade intelectual (OMC eOMPI).

Nesse contexto, as pessoas cada vez mais se afirmam como potenciais autores e distribuidores de conteúdo, mas não contam com a oportunidade de gerir seus próprios veículos no que tange ao espaço eletromagnético, sobretudo em tempos de digitalização da radiodifusão. Apesar dessas oportunidades de envolvimento no processo produtivo da comunicação não serem mais limitadores, cabe compreender a importância de não se restringir a distribuição de faixas de frequência de TV e Rádio aos empresários da mídia

ou governos de ocasião, a partir da compreensão dessa complexidade de atores em múltiplos níveis, diante dos quais cabe atuar politicamente.

Alguns fatores como a definição do que são as formas possíveis de sustentação e a inexistência de lucro dessas iniciativas, a extensão em uma dada localidade, a constituição e a afirmação da pluralidade e da diversidade desses meios, dentre outros, são constitutivos de um necessário debate que busque sentido e materialidade próprios na efetivação de regulamentações dos países que incorporem a proposta de um setor não estatal e não privado na composição de seus sistemas de comunicação.

Pensar em critérios capazes de serem assumidos em um setor não estatal ou não privado significa também salvaguardar a participação da sociedade através dessas iniciativas, compreendendo tanto a defesa de um Estado capaz de fortalecer seus mecanismos de participação coletiva, como a defesa contra o avanço privado, que minimiza a Comunicação a um negócio, mercado e serviço comercial a partir de concessões públicas (compreendendo aqui a radiodifusão digital).

As análises e proposições no âmbito latino-americano e europeu vêm sendo desenvolvidas por organizações como as já mencionadas AMARC e CMFE, além da Associação para o Progresso das Comunicações (APC). Programas de análise da legislação e proposição de contribuições para incidir em regulamentações locais são trabalhados em várias iniciativas dessas organizações, como o Programa de Legislações e Direito à Informação, da AMARC, as quais buscam incidir em instâncias multilaterais relacionadas a agências da ONU, como a UIT e a UNESCO, bem como junto a governos nacionais, a partir de articulações nos vários países.

A APC manteve, até 2010, um Monitor de Políticas de TICs na América Latina e Caribe. O CMFE, por sua vez, participa de várias consultas públicas no continente europeu e, através de alguns de seus representantes, em legislações nacionais, tendo lançado recentemente um mapeamento das Mídias Comunitárias na Europa.

Entendidas as questões conceituais e atores sociais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas que caracterizem o setor como não estatal, não privado, de âmbito comunitário, de caráter público e

sem fins lucrativos, cabe apreender um modelo de análise a ser aplicado em futuras pesquisas de perspectiva comparada internacional.

3. Por um modelo analítico

Torna-se urgente a compreensão da existência e da pertinência de um outro setor, não estatal e não mercantil, relacionado à dinâmica de apropriação social das TICs, de engajamento da sociedade organizada em grupos, organizações e movimentos na realização de dinâmicas de comunicação adequadas às suas reivindicações. Tal como manifesto em algumas leis do setor, além de documentos de organizações sociais, como a AMARC, e multilaterais, como a UNESCO ou o Parlamento Europeu, compreende uma forma diferente de organização associativa, a partir de uma determinada parcela da sociedade, mas dotada de princípios e atribuições que a equivale a instituições públicas.

O desafio dos setores que lutam por transformação social consiste na capacidade de se fortalecer em torno de uma plataforma comum de atuação. Tanto quanto numa atuação política mais ampla, cabe aos ativistas de comunicação trabalhar em torno de uma transposição de conflitos, em prol da compreensão da diversidade de iniciativas e modos de atuação, que busque garantir parâmetros mínimos de compreensão mútua numa luta comum e não padrões específicos de atuação relacionados a determinados enquadramentos, que envolvam os modos de gestão, a composição das programações e as referências de produção na lida cotidiana desses canais.

A partir daí, que se busque construir e afirmar discursos de legitimação de suas práticas, enfatizando contribuições para o desenvolvimento local na área da atuação e contribuição para sociedade em geral na implementação de políticas públicas gerais, afirmando o papel da comunicação como fundamental nos diversos processos.

Um quadro de análise para a formulação de Políticas de Comunicação Comunitária compreende o desenvolvimento de um método contando com elementos e etapas fundamentais do processo de investigação, possibilitando assim sua maior abrangência, bem como a construção de referências para

estudos futuros.

Desse modo, buscou-se trabalhar a partir das seguintes etapas:

1. Funcionamento do Estado: atribuições e participações de cada setor na elaboração e implementação de políticas públicas setoriais.
2. Principais atores sociais e acadêmicos, com trabalhos publicados e textos formulados sobre o desenvolvimento e as perspectivas da área.
3. Principais leis e ações políticas, relacionadas com as questões propostas pelos atores, que já tenham sido aprovadas ou em fase de elaboração.
4. Principais debates em curso, relacionados com os pontos principais a serem trabalhados a partir da legislação já aprovada ou a ser viabilizada.
5. Construção de demandas futuras, relacionadas a questões decorrentes do próprio desenvolvimento das iniciativas comunitárias, que originam uma nova necessidade de formulação de políticas e regulamentações derivadas.

A compreensão das Políticas de Comunicação Comunitária em torno desses aspectos visa oferecer uma análise mais detalhada a respeito dos elementos fundamentais para uma melhor compreensão sobre o tema e a contribuição para colocar um debate que precisa ser levado adiante em diversos países.

Assim, a análise em perspectiva comparada assume a seguinte estrutura:

PAÍS	
Funcionamento do Estado atribuições e participações de cada setor na elaboração e implementação de políticas públicas no setor.	Principais atores sociais e acadêmicos trabalhos publicados e textos formulados sobre o desenvolvimento e as perspectivas da área.

Legislação			
Qual? (marcos legais, características...) Como? (livre - autorizada - não permitida...)		Quais ações políticas? (Em fase de elaboração ou contestação diante de arbitrariedades)	
Principais debates em curso Pontos principais a partir da legislação já aprovada ou a ser viabilizada			
Papel do Estado	Funcionamento	Participação social	Sustentação
Fomenta? / Regula? / Fiscaliza? Dá suporte Financeiro? / Capacita?	Potência? / Rede? Frequências? Abrangência: Alcance? Oportunidades?	Na gestão? / Na programação e produção?	fundos de apoio, publicidade

Alguns mapeamentos na análise comparativa das legislações a partir da perspectiva das iniciativas comunitárias de rádio e TV vêm sendo desenvolvidos. Merecem destaque o mapeamento da mídia comunitária europeia, desenvolvido pelo *Community Media Forum Europe* (disponível em <http://www.cmfe.eu/policy/first-mapping-of-community-media-in-europe>) e o trabalho intitulado *Panorama da situação legal na América do Sul* (disponível em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed712_panorama_da_situacao_legal_na_america_sul), que vem sendo ampliado no âmbito da AMARC Brasil e América Latina, em perspectiva internacional.

A compreensão desse setor não estatal e não comercial prescinde do adequado desenvolvimento dessas pesquisas, que permitam uma necessária interlocução junto aos movimentos sociais em geral e aos movimentos específicos de comunicação. Além destes, junto a organizações sociais e acadêmicas que contribuam para uma melhor formulação e reivindicação de políticas públicas compatíveis com o fortalecimento do setor, como parte de

uma compreensão do papel da comunicação na afirmação do desenvolvimento humano e social.

REFERÊNCIAS

1ª CONFERÊNCIA Nacional de Comunicação (2010). Publicada em 20 de dezembro de 2009. Disponível em [http://www.confecom.com.br/down/propostas/relatorio__ aprovada__ completo.pdf](http://www.confecom.com.br/down/propostas/relatorio__aprovada__completo.pdf). Consultada em 20 de março de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Portaria 462/2011. Publicada em 14 de outubro de 2011. Disponível em <http://legislacao.anatel.gov.br/normas-do-mc/125-portaria-462>. Acesso em 02/01/2013.

CABRAL, Eula D.T. **Concentração da Mídia no Brasil**: Estudo dos Conglomerados de Radiodifusão e Telecomunicações. Rio de Janeiro: Pesquisa de Pós-Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

_____. A regionalização da mídia brasileira. In **UNirevista** - Vol. 1, nº 3, jul. 2006. Publicado em jul. 2006. Disponível em http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNirev_Taveira.PDF. Acesso em 02/12/2012.

_____. **A Internacionalização da Mídia Brasileira**: Estudo de Caso do Grupo Abril. São Bernardo do Campo: Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo, 2005.

_____. **O negócio da mídia brasileira**: suas estratégias, suas políticas. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Intercom. Curitiba, 2009.

CABRAL, Eula D.T. ; CABRAL FILHO, Adilson Vaz . Do massivo ao local: a perspectiva dos grupos de mídia. **Trama** (Universidade Estácio de Sá), Rio de Janeiro, v. 1, n.4, p. 51-71, 2003.

CABRAL FILHO, A. V. **A digitalização das iniciativas comunitárias de TV na Espanha**: para uma perspectiva comparada da apropriação de seus processos regulatório e tecnológico. Relatório acadêmico de pós-doutorado. Madri, 2013 (mimeo).

_____. Nem privado nem estatal: a ideia de público como um sistema de comunicação In **Revista eCOMPÓS**. Brasília, v.15, n.1, jan./abr.2012. Disponível em <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/668/572>. Acesso em 29/08/2012.

HOINEFF, Nelson. **A nova televisão: desmassificação e o impasse das grandes redes**. Rio de Janeiro: Comunicação Alternativa/ Relume Dumará, 1996.

INSTITUTO RESSOAR. **Ressoar**. Disponível em http://www.ressoar.org.br/quem_somos_palavra_da_presidente.asp. Acesso em 04 mar.2013.

MALERBA, João Paulo. Panorama da situação legal na América Sul. In Observatório da Imprensa. Publicado em 17/09/2012. Disponível em http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed712_panorama_da_situacao_legal_na_america_sul. Acesso em 15/01/2012.

PARLAMENTO EUROPEO (2009). Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del tercer sector de la comunicación (TSC). Publicado en 03/06/2009. Consultado em 22/08/2012. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>.

REDE GLOBO fortalece interior. **Meio e Mensagem**, nº829, p.16, 12 de outubro de 1998.

SIROTSKY, Nelson. Regionalizar: a receita do sucesso. **Mercado Global**, especial Nº98. P. 28-33 (s.d).

TEMAS de Responsabilidade Social unem forças por um mundo melhor: Conteúdo da programação reafirma compromisso com o bem-estar social. **Rede Globo**. 22/05/2012. Disponível em <http://redeglobo.globo.com/globocidadania/balanco-social-2011/noticia/2012/05/temas-de-responsabilidade-social-juntam-forcas-por-um-mundo-melhor.html>. Acesso em 20 fev.2013.

UNESCO (1980). **Um Solo Mundo, Voces Múltiples** - Comunicación e Información en Nuestro Tiempo. Unesco, 1980. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>. Consultado em 12/11/2009.

PARTE IV
Diversidade e
Transparência

A TV DE TODOS OS SANTOS ESTÁ NO AR: O DEBATE SOBRE DIVERSIDADE RELIGIOSA NA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO⁶⁵

RICARDO VIULA⁶⁶

FERNANDO OLIVEIRA PAULINO⁶⁷

Introdução

A Faixa da Diversidade Religiosa da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) completou seis meses no primeiro semestre deste ano. Durante o período inicial de transmissões na TV Brasil, essa iniciativa pioneira na televisão aberta brasileira tem proporcionado aos telespectadores a oportunidade de conhecer – para muitos, pela primeira vez – algumas das diferentes religiões presentes no país. E são muitas. Levando-se em conta somente os dados oficiais do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é possível identificar, pelo menos, 40 opções de filiação religiosa no Brasil. Além do foco nas perspectivas cultural, filosófica e histórica dos rituais e doutrinas religiosas, vale lembrar que os programas televisivos da Faixa da Diversidade Religiosa, *Entre o Céu e a Terra* e *Retratos de Fé*, também abrem espaço para as visões de mundo de ateus e agnósticos.

Tamanha multiplicidade de crenças reduz-se, no entanto, quando

⁶⁵Trabalho apresentado na X Conferência Brasileira de Comunicação Eclesial (Eclesiocom), realizada em São Paulo, SP, 27/8/2015. O artigo é inspirado na monografia “A TV de todos os santos: o debate sobre diversidade religiosa na Empresa Brasil de Comunicação”, apresentada por Ricardo Viula na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília em 2014. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/8506?mode=full>>. Acesso em 28 jul. 2015.

⁶⁶Jornalista graduado em Comunicação Social pela Universidade de Brasília (UnB). ricardo.gonsioroski@gmail.com.

⁶⁷Professor da Universidade de Brasília (UnB). paulino@unb.br.

analisada do ponto de vista estatístico. De acordo com o último censo, 64,6% da população brasileira declara-se católica⁶⁸, enquanto 22,2% é a porcentagem de evangélicos⁶⁹. Somados, chega-se ao resultado de que praticamente 90% dos brasileiros consideram-se cristãos. A partir das estatísticas em questão, fica evidente a desigualdade entre as religiões no país em termos de número de fiéis e de visibilidade social e cultural. Na radiodifusão brasileira, não é diferente. O que se observa é um cenário de acirrada concorrência quase que exclusivamente entre denominações cristãs: desde o aluguel de horários na programação ou de canais inteiros, até igrejas que são proprietárias de emissoras comerciais de rádio e TV.

A invisibilidade na televisão e no rádio ganha proporções mais desafiadoras quando se reflete sobre a centralidade das instituições de comunicação na atualidade. Vivemos em um mundo onde a noção de fazer parte de uma mesma comunidade local, regional, nacional ou mundial confunde-se com os discursos e as imagens da mídia. Como analisa Luis Ignacio Sierra Gutiérrez (2010), só existe socialmente quem é visto e ouvido no “ambiente global hipermediatizado” (GUTIÉRREZ, 2010, p. 189), e só quem existe socialmente pode exercer politicamente os seus direitos, ou seja, pode ser considerado cidadão. Nesse sentido, Jesús Martín-Barbero (2002) entende que “uma das formas mais flagrantes de exclusão cidadã hoje, situa-se exatamente aí, em não possuir o *direito de ser visto e ouvido*, o que equivale ao direito de existir/contar socialmente” (MARTÍN-BARBERO, 2002, p. 51, grifo do autor).

Surge, então, para a Comunicação Pública, a missão de acolher a diversidade religiosa como uma das dimensões das identidades culturais da sociedade impedindo-se, ao mesmo tempo, que emissoras públicas sejam direcionadas para a promoção de religiões particulares. Ainda mais

⁶⁸Neste trabalho, ao usar a expressão “Igreja Católica”, referimo-nos apenas à Igreja Católica Apostólica Romana. De acordo com o Censo 2010 do IBGE, além da Igreja Católica Apostólica Romana, também existem fiéis da Igreja Católica Apostólica Brasileira e da Igreja Católica Ortodoxa.

⁶⁹De modo geral, os estudos acadêmicos empregam a expressão “evangélico” como sinônimo de “protestante”, ou seja, para se referir às igrejas descendentes da Reforma Protestante. Neste trabalho, adotamos a classificação do último censo, que chama de “evangélicas” todas as denominações cristãs não-católicas, com exceção das opções “Outras religiosidades cristãs”, “Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias” e “Testemunhas de Jeová”. Contudo, registramos aqui a ressalva de Alberto Klein (2006), que considera a analogia insatisfatória: “De antemão, é importante salientar que, ao nos referirmos às igrejas evangélicas, devemos nos defrontar com uma complexa diversidade de perfis

ao se considerar que, no caso da EBC, são veículos financiados pelo Estado brasileiro, que adota a laicidade em seu ordenamento jurídico como um princípio constitucional. Do ponto de vista ideal, o Estado laico é aquele que assume uma posição de imparcialidade frente às convicções ideológicas, filosóficas e religiosas existentes, sem privilegiar qualquer uma delas. Antes, pelo contrário, o Estado laico compromete-se com a “garantia e a promoção da liberdade [religiosa] dos indivíduos e dos grupos” (HUACO, 2008, p. 43). Marco Huaco (2008) acrescenta ainda que o Estado laico governa de forma democrática, ou seja, busca ouvir todas as vozes da sociedade para exercer o poder, respondendo “a uma constelação de valores próprios e plenamente secularizados”, que não “devem se derivar dos princípios e valores perseguidos pelos agrupamentos religiosos, ainda que uma delas seja a dominante em uma determinada sociedade” (HUACO, 2008, p. 43).

Dessa forma, o presente trabalho descreve e analisa o processo de consolidação da Faixa da Diversidade Religiosa por meio das técnicas do estudo de caso. Por meio da descrição detalhada de um acontecimento, situação, ou fenômeno particular, esse método permite analisar em profundidade problemas da vida real. A fim de esgotar as possibilidades de novas interpretações e de novas perspectivas – e até mesmo para o desenvolvimento de novas teorias –, Antonio Carlos Gil (2010) explica que é necessário utilizar “múltiplas técnicas de coleta de dados [...] para garantir a profundidade necessária ao estudo e a inserção do caso em seu contexto, bem como conferir maior credibilidade aos resultados” (GIL, 2010, p. 119).

A partir de uma perspectiva cronológica, os episódios fundamentais são resgatados principalmente por meio de documentos oficiais do Senado Federal e do Conselho Curador e da Ouvidoria da EBC. As entrevistas presenciais e por telefone também são fontes importantes desta pesquisa, que comentam e complementam as informações com a análise documental. Foram entrevistados personagens de três núcleos identificados como os mais relevantes para o debate sobre a programação religiosa das emissoras da EBC: 1) representando o Conselho Curador, Ana Luiza Fleck (atual presidente do colegiado) e Daniel Aarão Reis Filho (conselheiro); 2) pela Diretoria Executiva, Tereza Cruvinel (primeira diretora-presidente da EBC) e Rogério Brandão

(ex-diretor de produção da EBC); e 3) como membros das mantenedoras⁷⁰ dos programas religiosos na TV Brasil, padre Dionel Amaral (diretor geral de *A Santa Missa e do Palavras de Vida*) e pastor Flávio Vieira Lima (diretor executivo do *Reencontro*). Para melhor compreender as diferentes posições assumidas durante as discussões que subsidiaram a implementação da Faixa da Diversidade Religiosa, nas páginas seguintes será apresentado o referencial teórico que fundamentou a reflexão proposta nesta pesquisa.

1. O cenário religioso no Brasil: mídia, política e sociedade

Desde a proclamação da República, em 1889, todas as constituições brasileiras previram o direito à liberdade religiosa submetido ao princípio da laicidade do Estado, comumente associado à separação entre Estado e religião. Todavia essa condição não garante que um Estado seja efetivamente laico. Pelo fato de a laicidade ser um processo sujeito às idas e vindas da história – ou seja, condicionado ao amadurecimento democrático e cultural –, alguns Estados apresentam maior abertura do que outros em matéria de relações entre política e religião, mesmo que não haja uma separação formal entre as duas esferas. Roberto Blancarte (2008) comenta que existem países que, embora formalmente laicos, ainda estão “condicionados pelo apoio político proveniente de uma ou mais Igrejas majoritárias do país” enquanto que, por outro lado, outros países não “conhecem a separação formal e, no entanto, suas formas de governo são essencialmente democráticas, por isso não requerem uma legitimação eclesiástica ou sagrada” (BLANCARTE, 2008, p. 20).

Na América Latina, onde há séculos o Catolicismo é a confissão predominante, a maioria dos países apresenta-se legalmente como Estados laicos, modernos e liberais, caracterizados pela separação entre Estado e religião e pelo tratamento isonômico de todos os grupos religiosos. Entretanto, Ari Pedro Oro (2008) destaca que a Igreja Católica segue preservando uma

⁷⁰A Arquidiocese do Rio de Janeiro é a responsável pela produção dos programas de orientação católica *Santa Missa e Palavras de Vida*, transmitidos pela TV Brasil aos domingos de manhã. A direção é do padre Dionel Amaral, um dos entrevistados para este trabalho. Já a Associação Evangélica de Comunicação *Reencontro* é a responsável pelo programa de orientação evangélica *Reencontro*, transmitido pela TV Brasil aos sábados de manhã. A direção é do pastor Flávio Vieira Lima, um dos entrevistados para este trabalho.

influência decisiva nos assuntos de Estado, chegando a “obter para si, em diferentes domínios (educacional, assistencial, político), um tratamento privilegiado, sendo isto, em alguns países, motivo de críticas de parte de outras denominações religiosas, sobretudo evangélicas” (ORO, 2008, p. 88). Por situação semelhante passa o Brasil, onde, além do tradicional peso histórico e cultural da Igreja Católica, assiste-se à crescente atuação dos evangélicos na política. Nas eleições de 2014, a chamada bancada evangélica no Congresso Nacional conseguiu eleger 74 deputados, segundo dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Em entrevista à revista virtual do Instituto Humanitas Unisinos, Ricardo Mariano (2012) alerta que a influência religiosa na política desafia a consolidação da laicidade no país. São situações que vão desde o reconhecimento oficial de feriados religiosos e a exposição de crucifixo no plenário do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal até a concordata assinada entre o Brasil e o Vaticano em 2008, que regulamenta as relações com a Igreja Católica. O autor enfatiza que a relação entre Estado e religião no país constrói-se em um contexto de “instrumentalização recíproca” (in: IHU ON-LINE, 5/11/2012) entre políticos e igrejas, pautando-se, sobretudo, na defesa de temas moralistas e corporativistas no Congresso Nacional e nos legislativos estaduais e municipais.

O ativismo político de igrejas cristãs manifesta-se também em uma expressiva inserção na televisão e no rádio. Missas, cultos evangélicos, sermões e pregações são algumas das práticas religiosas veiculadas com frequência nas manhãs, tardes, noites e madrugadas de vários canais. Ao se estudar a atuação de instituições religiosas na mídia brasileira, a conclusão recorrente nas pesquisas é a predominância da lógica de mercado, caracterizada pelo entretenimento, pelo espetáculo e pela busca por audiência. Como resultado, ocorre a incorporação de elementos culturais mundanos/profanos da moda a uma nova mensagem religiosa simplificada e mais acessível: por exemplo, por meio da releitura de gêneros e estilos musicais populares (samba, sertanejo, axé music, funk), da abertura para a dança e outras expressões corporais e da realização de megaeventos religiosos que lotam estádios de futebol, praças públicas, grandes ginásios, etc. É o que Magali do Nascimento Cunha (2008)

chama de cultura gospel, em que católicos e evangélicos “experimentam com a nova forma cultural cristã ideias de modernização e popularização da experiência religiosa” (CUNHA, 2008, p. 66-67).

2. EBC e a radiodifusão pública no Brasil

Os programas religiosos em emissoras de rádio e TV seguem a lógica comercial de grande parte da radiodifusão brasileira, dependente do financiamento via mercado publicitário. Investe-se na repetição de “fórmulas de sucesso” que buscam o gosto médio do público, dando voz e vez ao que vai garantir retorno certo em audiência. Com isso, os diferentes grupos que compõem a sociedade e que representam a diversidade cultural em todas as suas dimensões – política, religiosa, regional, étnica, de gerações e de gênero – ficam sem poder exercer plenamente o direito à comunicação, que, como defende Murilo César Ramos (1993), é um “bem social tão inalienável quanto o trabalho, a saúde, e a educação”, não se restringindo ao direito de ser informado pelas instituições de comunicação. Segundo o autor, o conceito de direito à comunicação inclui o “direito de também informar” (RAMOS, 1993, p. 16).

É aqui que começa o debate sobre a necessidade de se garantir um modelo de radiodifusão independente da lógica de mercado que, nas palavras de Omar Rincón (2013), pertença “a todos os cidadãos, mas, sobretudo, aos [...] excluídos, marginalizados e *minorados* como feios, gordos, pobres, indígenas, crianças, afros, jovens, velhos, migrantes, intelectuais” (RINCÓN, 2013, p. 159, grifo do autor, tradução livre). Um sistema de rádio e TV que promova não só a difusão de informações de interesse público e o diálogo intercultural, mas que ofereça também aos diferentes movimentos sociais e às minorias a oportunidade de participar democraticamente da gestão e da produção dessas emissoras.

Com base em definições traçadas por organismos internacionais como o Conselho Mundial de Rádio e Televisão e a União Europeia de Radiodifusão, os autores Ángel García Castillejo, Luis Arroyo, Martín Becerra e Óscar Santamaría (2012, p. 49-59) levantam as principais características

do projeto ideal de radiodifusão pública, que, sinteticamente, seriam: 1) no plano político-administrativo, independência tanto de interesses de Estado quanto comerciais e abertura para a participação da sociedade; e 2) no plano editorial, produzir conteúdos acessíveis, diversificados, imparciais e inovadores, refletir a diversidade cultural e promover a identidade nacional e regional.

Na América Latina, as emissoras privadas de rádio e TV com fins lucrativos dominam a cena desde as primeiras transmissões, sob influência do modelo comercial de radiodifusão praticado nos Estados Unidos. Esse ambiente persistiu graças à baixa regulamentação da atividade dos operadores privados, em que as restrições para gerir os canais adquiridos por meio de concessões públicas de faixas do espectro eletromagnético são mínimas. Qualquer tentativa de se aprofundar a regulamentação do modelo comercial de radiodifusão sempre enfrentou resistência por parte das instituições de comunicação, utilizando-se de discurso receoso à censura estatal de outrora. Arroyo, Becerra, Castillejo e Santamaría (2012) lembram que outra justificativa empregada para se preservar a ampla liberdade de atuação das emissoras comerciais prega a ideia de que a livre concorrência por si só seria capaz de proporcionar diversidade de conteúdo por meio da disputa por audiência entre vários veículos, sem considerar, contudo, que as diferentes frequências de rádio e canais de televisão disponíveis no mercado “pertencem a poucas mãos”, reforçando “na maioria dos casos [...] a ausência de diversidade de fontes ou vozes em um mesmo meio de comunicação” (ARROYO; BECERRA; CASTILLEJO e SANTAMARÍA, 2012, p. 40).

Por outro lado, a radiodifusão pública ainda desempenha um papel secundário na região em termos de audiência – e, em alguns casos, em termos mesmo de alcance geográfico do sinal –, sendo desprestigiada e vista com desconfiança pela população como um conjunto de veículos a serviço da divulgação e da preservação da imagem de sucessivos governos e de seus governantes. Becerra (2013) observa que a histórica submissão das emissoras públicas às mudanças de rumo definidas pela “alternância à frente de governos de orientações políticas e culturais muito heterogêneas, inclusive a disputas internas em uma mesma administração”, desencadeou ao longo do

tempo uma série de dificuldades estruturais que “influenciaram em sua perda de credibilidade, deterioraram sua audiência e malograram sua mensagem” (BECERRA, 2013, p. 38, tradução livre). Segundo o autor, além das mudanças arbitrárias na direção, outros males que acometem as emissoras públicas na América Latina são a falta de planejamento estratégico a longo prazo, a falta de recursos aliada à gestão econômico-financeira irresponsável, o descuido na programação e nos conteúdos e o atraso tecnológico.

E é dentro de um projeto de fortalecimento da radiodifusão pública no Brasil que nasceu a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Sancionada no segundo governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei de criação da EBC (11.652/2008) vinculou a Empresa à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) e atribuiu-lhe a gestão da TV Brasil, da TV Brasil Internacional, da Agência Brasil, da Radioagência Nacional e do sistema público de Rádio⁷¹ – integrado por nove emissoras. Ao ser fundada, a EBC incorporou a estrutura da Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás) e do patrimônio da Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (ACERP), entidade do governo federal vinculada ao Ministério da Educação que fazia parte do antigo sistema de radiodifusão educativa originário nos anos 1960. Para preservar sua autonomia político-administrativa e editorial em relação ao governo federal, a Lei de criação da EBC estabeleceu dois canais de diálogo com a sociedade: a Ouvidoria e o Conselho Curador.

A Ouvidoria é responsável por receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios, sugestões, comentários e pedidos de informação de telespectadores, ouvintes e usuários, para informar e orientar o trabalho do Conselho Curador, dos dirigentes e dos profissionais dos veículos da EBC. Por sua vez, o Conselho Curador possui como prerrogativas aprovar anualmente o plano de trabalho e a linha editorial dos veículos da EBC, assim como observar a sua aplicação. Também acompanha e fiscaliza a programação. O órgão é composto de 22 membros: 15 representantes da sociedade civil, quatro do governo federal (ministros da Educação, da Cultura, da Ciência,

⁷¹ Atualmente, as emissoras de rádio operadas pela EBC são: Rádio Nacional de Brasília AM, Rádio Nacional de Brasília FM, Rádio MEC AM Brasília, Rádio Nacional do Rio de Janeiro AM, Rádio MEC AM Rio de Janeiro, Rádio MEC FM Rio de Janeiro, Rádio Nacional do Alto Solimões AM, Rádio Nacional do Alto Solimões FM e Rádio Nacional da Amazônia (transmitida em ondas curtas).

Tecnologia e Inovação, e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), um da Câmara dos Deputados, um do Senado Federal e um funcionário da EBC.

Em um primeiro momento, este artigo procurou discutir em linhas gerais as implicações da laicidade para a relação entre Estado e religião e a presença de igrejas na programação de emissoras de rádio e TV no Brasil. Por fim, buscou-se compreender o surgimento da EBC à luz dos desafios enfrentados pela radiodifusão pública na América Latina. As próximas páginas deste trabalho são reservadas para a descrição e análise do debate liderado pelo Conselho Curador sobre a programação religiosa das emissoras da EBC. Os trechos das entrevistas são referenciados em *itálico* e entre aspas para diferenciar tais conteúdos de outras citações utilizadas no trabalho, como de documentos públicos e de referências bibliográficas impressas ou eletrônicas.

3. O início do debate

Em 2009 e 2010, a Ouvidoria da EBC recebeu uma série de manifestações de telespectadores da TV Brasil que questionavam a presença de programas de divulgação de mensagens religiosas da Igreja Católica e de confissões evangélicas no canal, além de solicitarem a sua retirada do ar. Trata-se dos católicos *A Santa Missa e Palavras de Vida* e do evangélico *Reencontro*, todos herdados da extinta TV Educativa do Rio de Janeiro e veiculados desde a inauguração da emissora, em 1975. Por sua vez, a Rádio Nacional de Brasília AM exibe a missa dominical da Igrejinha Nossa Senhora de Fátima, em Brasília, com retransmissão pela Rádio Nacional da Amazônia. A transmissão remonta ao período da construção da capital federal.

O argumento central das reclamações encaminhadas à Ouvidoria foi o de que a TV Brasil, por ser uma emissora pública financiada pelo Estado brasileiro, que é laico, não poderia manter programas de caráter proselitista, que não representam as demais religiões, nem tampouco os que não creem. A Lei de criação da EBC (Artigo 3º), determina que “é vedada qualquer forma de proselitismo na programação”. Na mesma direção, o Manual de Jornalismo

da EBC postula entre seus valores, objetivos e diretrizes o dever de se evitar a pregação religiosa.

Provocado por essas mensagens, o Conselho Curador deu início a uma fase de mais de quatro anos de discussões e acompanhamento da implementação de uma nova programação religiosa voltada, não para a pregação, mas para a informação e o debate plural da diversidade religiosa. O processo de consolidação da Faixa da Diversidade Religiosa enfrentou resistências dentro e fora da EBC. Da leitura das atas das primeiras reuniões do Conselho Curador em que se apreciou a programação religiosa das emissoras da EBC, além das entrevistas realizadas com os conselheiros Ana Luiza Fleck e com Daniel Aarão Reis Filho, nota-se que o debate apontava para duas preocupações cuja conciliação provou ser complexa e desafiadora.

Em um extremo, o compromisso de se evitar o proselitismo de religiões particulares em harmonia com o dever de imparcialidade do Estado laico frente às manifestações de fé ou de convicção ideológica: princípio que está previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei de criação da EBC e nos valores, objetivos e diretrizes do Manual de Jornalismo da EBC. Como recorda Huaco (2008), “as crenças públicas professadas pelo Estado na realidade são crenças privadas professadas pelas pessoas que exercem o poder do Estado, só que impostas desde o aparato simbólico e coercitivo” (HUACO, 2008, p. 44), e, portanto, podem ameaçar o direito à liberdade religiosa de indivíduos e de grupos. Na outra ponta, o projeto ideal de radiodifusão pública que, para Diego Portales Cifuentes (2002), deve “se constituir no canal de todos”, adotando “o ponto de vista do cidadão, do ser humano comum, com suas necessidades e inquietações” (CIFUENTES, 2002, p. 148-149). Em reconhecimento à diversidade cultural da sociedade, a qual procura servir, o autor afirma que é tarefa das emissoras públicas expressar a “diversidade política, religiosa, étnica, de gerações, de gênero e regiões de um país” (CIFUENTES, 2002, p. 148, grifo nosso).

Com o objetivo de garantir que a diversidade religiosa estivesse presente nas emissoras da EBC, o Conselho Curador discutiu parecer com uma primeira proposta de programação em reunião do colegiado no dia 1º de

junho de 2010⁷². Em virtude da religiosidade inerente à história e à cultura do povo brasileiro, o documento conclui que “é de fundamental importância que a TV Brasil e os demais veículos da EBC considerem as religiões e o fenômeno religioso, através de programas sobre o tema com a profundidade e o respeito que o mesmo merece” (in: EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A, Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2010). Por outro lado, o parecer reprova a concessão de espaço em emissoras públicas de rádio e TV para o proselitismo de uma ou outra religião, “tendo-se em vista o caráter plural do ‘mapa religioso’ brasileiro” (Idem). O documento recomenda ainda que a diversidade religiosa seja abordada enquanto fenômeno cultural, filosófico e histórico, na medida em que admite a falta de espaço na programação para transmitir cultos, missas e outros rituais de todas as religiões.

4. Consultando a sociedade

Em seguida, em reunião no dia 30 de junho de 2010⁷³, os conselheiros organizaram o calendário da consulta pública a cidadãos e entidades civis para “recolher contribuições sobre a política de produção e distribuição de conteúdos de cunho religioso pelos veículos da EBC” (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A, Edital de Consulta Pública nº 02/2010). Os participantes tiveram a opção de encaminhar as manifestações via carta ou e-mail, entre os dias 4 de agosto e 19 de outubro de 2010. As mensagens recebidas não tiveram poder decisório, servindo apenas para embasar as discussões travadas no Conselho Curador.

Chama a atenção o fato de que, das 140 manifestações, 115 (o equivalente a 82,2% do total) solicitaram a permanência dos programas religiosos de orientação católica e evangélica na grade das emissoras da EBC. Curiosamente, trata-se de um número próximo à porcentagem da soma de católicos e **evangélicos na população brasileira: 86,8%, segundo o Censo 2010 do IBGE.**

⁷²EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Rio de Janeiro, Ata da 18ª Reunião do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, realizada em 1º jun. 2010. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ata_18a_reuniao_cc.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

⁷³EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Ata da 19ª Reunião do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, realizada em 30 jun. 2010. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ata_19a_reuniao_cc.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2015.

A maior parte das mensagens ressaltou os benefícios sociais e pessoais dos programas, por divulgar valores e princípios capazes de promover o bem-estar geral da nação e por oferecer conforto espiritual aos que necessitam. Houve uma acentuada referência à importância dos programas religiosos para os fiéis que encontram dificuldade para se dirigir presencialmente a um local de culto:

Muitos doentes e idosos em hospitais, asilos, etc. e em presídios, sem terem condições de ir a uma Igreja, assistem a esses programas com muita fé e devoção [...] Tenho parentes, de idades avançadas, que não têm condições físicas de ir a uma Igreja [...] Essas pessoas estão aflitas e me pediram para fazer essa carta. (Mario Geraldo F. Bastos, trecho de mensagem enviada em 22 set. 2010. In: EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A, Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2010).

Outros argumentaram que, devido ao fato de serem financiadas com recursos públicos, as emissoras públicas da EBC devem espelhar em sua programação a dimensão religiosa – e, principalmente, cristã – dos cidadãos brasileiros, que mantêm a Empresa com os tributos que paga. Para comprovar a alegada representatividade social e cultural da Igreja Católica e das igrejas evangélicas no país, mencionou-se – ainda que imprecisamente – os dados estatísticos do último censo:

As empresas de comunicação de um Estado, embora laico, mas democrático, devem estar a serviço do povo. Ora, os 90% de católicos ou evangélicos do povo brasileiro não podem ser privados de programações religiosas nesses meios de comunicação, uma vez que não se faça proselitismo religioso e se respeitem as outras crenças e convicções. (Pe. Lucindo José Biazús, trecho de mensagem enviada em 19 out. 2010). In: EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A, Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2010.

Dentro do grupo favorável à continuidade da transmissão dos programas

religiosos, alguns discordaram do questionamento de que possuiriam caráter proselitista. Percebe-se nessas mensagens a compreensão de que esses programas direcionam-se aos fiéis já iniciados, não correspondendo, assim, à definição jurídica de proselitismo religioso corrente no Direito Internacional, segundo a qual o discurso religioso proselitista caracteriza-se pelo empenho ativista na conversão de novos fiéis a uma determinada causa, ideia ou religião, em manifestação do direito à liberdade de expressão religiosa (BIAZI, 2012; SANTOS, 2012; TAVARES, 2009):

Sou católica e não vejo nenhum problema [...] não se tratando de nenhuma discriminação, nem mesmo caso de proselitismo de religião, tendo em vista que não há a intenção de converter pessoas à religião católica, onde sua missão é levar aos cristãos que se encontram impossibilitados de ir à igreja, não os deixando afastados de seu compromisso de participarem da missa. (Carla Mendonça, trecho de mensagem enviada em 15 ago. 2010. In: EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A, Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2010).

A primeira diretora-presidente da EBC, Tereza Cruvinel, endossa a tese de que não há proselitismo na programação religiosa das emissoras públicas da EBC. Na visão da ex-diretora-presidente, os programas religiosos de orientação católica e evangélica, em vez de competir por novos crentes, preocupam-se em suprir as necessidades espirituais dos fieis já convertidos – como *“o sujeito que mora em lugar de difícil acesso a uma igreja [...] os presidiários, os que estão nos hospitais”* – funcionando como uma espécie de *“serviço religioso”*. Ela avalia também que, apesar de financiadas pelo Estado, as emissoras da EBC são concebidas para *“refletir a sociedade, e a sociedade em matéria de religião é diversa”*. Tereza Cruvinel explica que sempre se posicionou contra a retirada dos programas religiosos por entender que as emissoras da EBC, em princípio, não são de gestão estatal, mas pública, e, por isso, o debate sobre a programação religiosa deveria *“evitar a relação com a natureza laica do Estado”* (in: EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A, Ata da 24ª Reunião, 7 dez. 2010, p. 2).

Apesar de a Lei de criação da EBC (Artigo 9º) estabelecer a organização da Empresa “sob a forma de sociedade anônima de capital fechado” – ou seja, com fontes próprias de captação de recursos –, o texto determina também que pelo menos 51% de seu capital seja de “titularidade da União”. O modelo de financiamento fortemente atrelado ao Estado levanta, na prática, perguntas sobre até que ponto a EBC seria um órgão estatal, submetida aos deveres deste, entre os quais, a laicidade, e até onde seria uma organização da sociedade, a serviço dos direitos desta, entre os quais, a liberdade religiosa. Esse dilema encontra analogia em duas concepções teóricas antagônicas de “mídia pública” – expressão utilizada por Jonas Lúcio Chagas Valente (2009) para se referir ao que chamamos neste trabalho de radiodifusão pública – descritas pelo autor. A visão de que “os meios de comunicação públicos seriam então aparelhos estatais que existem para garantir os interesses gerais do Estado” corresponde ao que Valente denomina de “definição de mídia pública como aparelho de Estado” (VALENTE, 2009, p. 41).

De acordo com essa abordagem, toda emissora pública é uma emissora essencialmente estatal. A única diferença é que, entre as instituições de comunicação subordinadas ao Estado, pode haver “uma mídia mais democraticamente controlada no aparelho do Estado, pública, e outra controlada diretamente por um poder da República, ou governamental” (VALENTE, 2009, p. 42). Já “a defesa do programa baseado na diversidade cultural e que trabalhe a cultura nacional por essa perspectiva multifacetada” enquadra-se, segundo o autor, na corrente culturalista (VALENTE, 2009a, p. 39-40). Os estudiosos vinculados a essa concepção defendem a autonomia em relação ao mercado e ao Estado por meio da participação social na gestão e na produção de emissoras públicas comprometidas com a inclusão social e com o exercício da cidadania.

Quanto às contribuições que reivindicaram a manutenção dos programas religiosos no ar, guardam em comum o entendimento de que o Estado laico pode e deve permitir a presença religiosa na vida pública, o que incluiria as emissoras da EBC, caracterizadas nessas mensagens como órgãos públicos pertencentes a um Estado laico. O caso em questão evidencia como o princípio da laicidade do Estado apresenta diferentes configurações ao redor

do mundo. Ahmet Kuru (2009) divide a laicidade em “assertive secularism” (“laicidade ativa”, tradução livre) e “passive secularism” (“laicidade passiva”, idem), conforme o grau de abertura das políticas públicas que os países laicos desenvolvem na relação entre Estado e religião. De acordo com o autor, a principal diferença entre as duas formas de laicidade é que a “laicidade ativa requer que o Estado desempenhe um papel decisivo para excluir a religião da esfera pública e para confiná-la na esfera privada”, enquanto que a “laicidade passiva demanda que o Estado seja tolerante em relação à visibilidade pública da religião” (KURU, 2009, p. 11, *ibidem*).

Mesmo a tolerância do Estado à influência religiosa, dentro do que Kuru classifica como laicidade passiva, preserva condições básicas para assegurar que “os processos legislativos e judiciais [do Estado]” sejam laicos, “no sentido de se colocarem fora de alcance do controle religioso” (KURU, 2009, p. 7, tradução livre), de modo que o Estado não adote uma confissão oficial. Como exemplos de países assinalados pela laicidade ativa, Kuru cita a França, a Turquia e o México. Dentro da laicidade passiva, o autor inclui os Estados Unidos e a Índia. É possível utilizar a tipologia de Kuru para concluir que, na consulta pública realizada pelo Conselho Curador da EBC, prevaleceu a concepção de um Estado laico mais aberto ao ativismo religioso.

5. Suspender ou não suspender, eis a questão

Apesar do resultado da consulta pública e das divergências internas, o Conselho Curador votou, no dia 22 de março de 2011, e publicou, dois depois, a resolução nº 02/2011⁷⁴, que determinava a suspensão dos programas religiosos de orientação católica e evangélica em um prazo de seis meses e incumbiu a Diretoria Executiva da EBC de apresentar “alternativas de programação para comporem a(s) nova(s) faixa(s) religiosa(s) de seus veículos, respeitando o critério da pluralidade máxima das vivências religiosas existentes no País”.

Como justificativas para a decisão, a resolução enumera: 1) “o caráter republicano laico da Empresa Brasil de Comunicação”; 2) que os programas

⁷⁴EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Resolução nº 02/2011 do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, 24 mar. 2011. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/Res%2002_2011.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2015.

religiosos em questão “não correspondem ao caráter plural do fenômeno religioso em nosso país, constituindo injustificadas preferências a religiões particulares”; e ainda 3) “que as confissões religiosas atualmente difundidas nos citados programas dispõem de canais de televisão e/ou programas de rádio através dos quais tais programas poderiam ser veiculados”.

No dia 20 de setembro de 2011, em resposta às ações ajuizadas pela Arquidiocese do Rio de Janeiro e pela Primeira Igreja Batista de Niterói, a 15ª Vara Federal do Distrito Federal decidiu provisoriamente pelo prosseguimento das transmissões a menos de uma semana para o fim do prazo estabelecido para a suspensão e substituição dos programas religiosos de orientação católica e evangélica. Aceitou-se a tese apresentada pelas mantenedoras dos programas de que a diversidade poderia ser promovida na programação com a simples inclusão de outros grupos religiosos, sem necessidade de se excluir as produções existentes.

Em seguida à intervenção da Justiça Federal, houve a tramitação de dois projetos de decreto legislativo – um da Câmara dos Deputados⁷⁵ e outro do Senado Federal⁷⁶ – para anular a medida do Conselho Curador. A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal chegou a convidar a então diretora-presidente da EBC, Tereza Cruvinel, e o conselheiro Daniel Aarão Reis Filho – representando a presidente do colegiado na ocasião, Ima Célia Guimarães – para prestarem esclarecimentos em uma audiência pública⁷⁷ no dia 29 de setembro de 2011.

Um pouco antes da audiência pública no Senado Federal, a Diretoria Executiva enviou ao Conselho Curador um projeto de nova programação religiosa para a TV Brasil, dentro do propósito de contemplar a diversidade de crenças no Brasil, conforme determinado pela resolução nº 02/2011 do colegiado. Levando em consideração as estatísticas do Censo 2000 do IBGE – até aquele momento, os dados do Censo 2010 não haviam sido disponibilizados

750 projeto de decreto legislativo 406/2011, da Câmara dos Deputados, está disponível na íntegra em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DC45BE060780A52DBD9F44487B242586.proposicoesWeb1?codteor=921067&filename=PDC+406/2011>. Acesso em: 24 jul. 2014.

760 projeto de decreto legislativo 244/2011, do Senado Federal, está disponível na íntegra em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=97645&tp=1>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

77 SENADO FEDERAL. Brasília, 42ª Reunião Extraordinária da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, 29 set. 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/disc/listaDisc.asp?s=000630/11>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

–, a proposta concedia 26 minutos semanais para a Igreja Católica, 26 minutos semanais para as diferentes igrejas evangélicas revezarem entre si e 26 minutos semanais para o Candomblé e para a Umbanda. As demais religiões organizariam uma espécie de rodízio para ocuparem um espaço de 13 minutos semanais.

O novo formato previa ainda que a produção dos programas seria de responsabilidade dos grupos religiosos, selecionados por meio de edital público, de acordo com as linhas editoriais estabelecidas pela EBC. Com essa concepção de grade que confere autonomia de produção aos grupos religiosos, a proposta permitia a quem fosse gerir o horário destinado à Igreja Católica e às igrejas evangélicas na TV Brasil manter ou não *A Santa Missa*, *o Palavras de Vida* e *o Reencontro*. O maior tempo dado a católicos e a evangélicos correspondia à representatividade que possuem no Brasil, do ponto de vista estatístico, englobando 89% da população brasileira de acordo com o Censo 2000. Em relação às religiões afrobrasileiras, apesar de abrangerem menos de 1% da população conforme os dados referentes ao ano 2000, ganhariam também 26 minutos semanais em reconhecimento à importância histórica e cultural na formação do país.

Ao se reunir⁷⁸ (27 set. 2011) para discutir a alternativa de nova programação religiosa sugerida pela Diretoria Executiva, o Conselho Curador rejeitou a proposta principalmente por discordar da distribuição de horário na grade aos grupos religiosos com base nos dados estatísticos do IBGE. Os conselheiros apontaram que a metodologia utilizada pelo órgão para traçar o perfil religioso da população brasileira é imprecisa por desconsiderar, por exemplo, a resistência de fiéis do Candomblé e da Umbanda em declararem a própria filiação religiosa⁷⁹, ou, então, a omissão dos entrevistados em relação à múltipla religiosidade⁸⁰ – como é o caso de cidadãos que se assumem oficialmente enquanto católicos, mas que, ao mesmo tempo, frequentam eventualmente o terreiro ou o centro espírita. Diversas fragilidades do

78EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Ata da 30ª Reunião do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, realizada em 27 set. 2011. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ata_30a_reuniao_cc_o.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2015.

79O Censo 2010 registrou 588.797 declarações de filiação ao Candomblé e à Umbanda, o que equivale a apenas 0,31% da população brasileira.

80O Censo 2010 registrou 15.379 declarações de múltipla religiosidade, o que equivale a apenas 0,008% da população brasileira.

levantamento censitário do IBGE são identificadas no meio acadêmico. Segundo Faustino Teixeira (2013), as principais delas dizem respeito à ausência de pesquisas qualitativas que agreguem outras variáveis na interpretação dos dados estatísticos – limitados à autodeclaração de filiação religiosa – e que permitam compreender “o campo religioso protestante, bem como o fenômeno das múltiplas pertencas, dos fluxos e trânsitos religiosos ou os sincretismos menos visíveis” (FAUSTINO, 2013, p. 78).

Com a medida judicial favorável à continuidade da transmissão dos programas religiosos, o Conselho Curador, por unanimidade, cancelou⁸¹ na reunião do dia 23 de novembro de 2011⁸² a decisão de suspender os programas e determinou a constituição de um grupo consultivo e a realização de uma audiência pública para ampliar a discussão com a sociedade sobre a programação religiosa das emissoras da EBC. A maior abertura do colegiado ao diálogo resultou no arquivamento dos projetos de decreto legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

6. Primeiros resultados

No dia 14 de março de 2012, o Conselho Curador recebeu na sede da EBC, em Brasília, representantes de diferentes religiões para debater o tema em uma audiência pública. Em primeiro lugar, enalteceu-se a decisão do Conselho Curador de pôr fim à exclusividade concedida à Igreja Católica e a confissões evangélicas, em respeito ao princípio da laicidade do Estado brasileiro e à missão da radiodifusão pública de trazer para a programação todas as “diversidades”:

Entendemos que os espaços públicos gerenciados pelo Estado devem de toda a forma garantir a laicidade, deve de toda a forma serem públicos no sentido da totalidade da população, e que qualquer possibilidade de uma grade que trate do fenômeno religioso do sistema de crenças, ou que

81EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Resolução nº 03/2011 do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/resolucao_03-2011.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2015.

82EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Ata da 31ª Reunião do Conselho Curador, 23 nov. 2011, p. 1–8. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ata_31a_reuniao_cc_ebc.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2015.

trate da diversidade religiosa, se atenha fundamentalmente à promoção da igualdade entre as diversas religiões e igualdade entre os diversos sistemas de crenças presentes nesse país, ou seja, estou também falando dos que não têm religião. (trecho de pronunciamento feito por Rafael Soares de Oliveira, ogan [figura religiosa] do Candomblé e membro do Comitê de Diversidade Religiosa da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. In: EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A, Audiência Pública, 14 mar. 2012, p. 27).

Houve um amplo consenso em relação ao perfil ideal de uma nova programação religiosa para as emissoras da EBC. Apesar de não terem surgido sugestões quanto a questões práticas de gênero, de formato, de linguagem, de duração e de quantidade de programas, concordou-se, de modo geral, que as novas produções devem informar e educar sobre a cultura, a história e a doutrina das diferentes religiões, com a participação de ateus, de agnósticos, de líderes religiosos e de fiéis, além de acadêmicos, de estudiosos e de pesquisadores ligados ao universo religioso.

A partir das provocações da audiência, o Conselho Curador nomeou um grupo consultivo com conselheiros do colegiado, representantes da Diretoria Executiva e membros da Arquidiocese do Rio de Janeiro, da Associação Evangélica de Comunicação Reencontro, da Confederação Israelita do Brasil e do Comitê de Diversidade Religiosa da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para estudar e elaborar a proposta da nova programação religiosa das emissoras da EBC. A criação de um grupo consultivo não atendeu plenamente ao desejo manifestado na consulta pública por um conjunto de instituições representativas de diversos grupos religiosos – formado, entre outras, pela Associação Hare Krishna DF, pela Assembleia Espiritual dos Bahá'ís do Brasil e pela Abrawicca – para a constituição de um conselho deliberativo interreligioso mais amplo, a nível nacional, para orientar o Conselho Curador na produção dos novos programas.

A despeito das limitações em termos de participação, as reuniões do grupo consultivo serviram de subsídio para o Conselho Curador formular a Faixa da Diversidade Religiosa para a TV Brasil e instituir também um

órgão para acompanhar a sua implementação, o Conselho Editorial da Faixa da Diversidade Religiosa da EBC (CEDRE), integrado por representantes do colegiado, da Diretoria Executiva, do Ministério da Cultura e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência República, cujo Comitê de Diversidade Religiosa funciona como instância consultiva e de assessoramento do CEDRE. Enquanto as novas atrações da Faixa da Diversidade Religiosa já estão no ar desde dezembro de 2014, o destino dos programas religiosos de orientação católica e evangélica tanto da TV Brasil, quanto das rádios da EBC, continua incerto.

Considerações finais

Ao longo deste trabalho, buscou-se compreender, primeiramente, se há e quais argumentos legitimam a presença de conteúdos religiosos na programação de emissoras públicas de rádio e TV e, em um segundo momento, em que condições as diferentes perspectivas religiosas e não religiosas podem ser vistas e ouvidas, levando-se em conta que a radiodifusão pública no Brasil é financiada basicamente por um Estado laico. Ao se estudar o caso específico das discussões envolvendo a programação religiosa das emissoras da EBC, o objetivo principal foi analisar as soluções encontradas pela Empresa, na medida em que podem funcionar como modelo para outras iniciativas de difusão de conteúdos religiosos na radiodifusão pública brasileira.

O debate sobre diversidade religiosa na EBC convida, de início, para questionar a quem pertence institucionalmente a radiodifusão pública: se ao Estado, ou se à sociedade. Isso porque a provocação inicial para se discutir a programação religiosa das emissoras da EBC levantou a tese do descumprimento da laicidade do Estado em função da transmissão dos programas religiosos de orientação católica e evangélica: na TV Brasil, *A Santa Missa*, *o Palavras de Vida*, e *o Reencontro*; na Rádio Nacional de Brasília AM e na Rádio Nacional da Amazônia, a missa dominical da Igreja Nossa Senhora de Fátima, em Brasília. Ou seja, a partir do pressuposto de que a EBC é uma instituição de comunicação de propriedade do Estado brasileiro, demandou-se que a Empresa seguisse os compromissos estabelecidos para

o Estado laico. Como discutido neste artigo, o princípio constitucional da laicidade implica que o Estado destine igual tratamento político-institucional a todas as crenças, não direcionando os órgãos sob sua administração direta ou indireta à promoção de religiões particulares.

Em relação à aproximação conceitual feita entre radiodifusão pública e Estado, é possível associá-la à histórica ingerência governamental em emissoras públicas no Brasil e na América Latina de modo geral, resultante principalmente da dependência orçamentária. Por outro lado, no Brasil, a criação da EBC surgiu no cenário da radiodifusão pública nacional como uma oportunidade para se realizar o projeto ideal de emissoras públicas independentes tanto do Estado, quanto do mercado, e voltadas para a cidadania por meio da inclusão social seja na expressão da diversidade cultural, seja na participação dos cidadãos nas dinâmicas internas de gestão e de produção. Não sendo concebidas como emissoras subordinadas ao Estado, torna-se necessário perguntar se, nessa condição, a TV Brasil e as rádios da EBC guardariam ainda alguma relação com os deveres inerentes à laicidade estatal.

Desde as primeiras reclamações enviadas à Ouvidoria, a grande maioria das vozes que se manifestaram durante as discussões entendeu que a programação religiosa das emissoras da EBC deve se pautar pela diversidade de crenças e pela laicidade do Estado, embora com concepções distintas quanto ao alcance e aos limites da relação entre Estado e religião. De um lado, quem se posicionou contra a transmissão dos programas religiosos de orientação católica e evangélica argumentou que as emissoras públicas da EBC não podem patrocinar com recursos e bens públicos de um Estado laico o proselitismo religioso da Igreja Católica e de confissões evangélicas. Vale lembrar que *A Santa Missa*, *o Palavras de Vida* e *o Reencontro*, além de veiculados, são gravados nos estúdios da TV Brasil. De outro, quem apoiou o prosseguimento das transmissões defendeu que os programas religiosos em questão não praticam proselitismo religioso. Em vez de se dedicar ao empenho ativista na conversão de novos fiéis, esses programas atenderiam às necessidades espirituais de quem já é católico ou evangélico, cumprindo, então, a função de serviços religiosos prestados pelo Estado, em especial,

aos cidadãos que apresentam impedimentos para se dirigir presencialmente a um local de culto: hospitalizados, presidiários, idosos, etc. Nesse caso, alegou-se que o Estado, apesar de laico, tem, por essência, a missão de servir à sociedade brasileira, dita religiosa e majoritariamente cristã.

A Diretoria Executiva inclusive apresentou ao Conselho Curador uma proposta de programação religiosa, nessa direção, em que o princípio da diversidade religiosa na radiodifusão pública, para ser completo, requer que as emissoras públicas incorporem à sua programação os anseios e as expectativas de âmbito espiritual da sociedade. O projeto concedia espaços predeterminados na grade para os diferentes grupos religiosos produzirem programas em que pudessem trabalhar a vivência religiosa por meio de práticas e de rituais. O colegiado rejeitou a alternativa e prosseguiu com a implementação de programas informativos e educativos sobre a diversidade religiosa. De qualquer forma, a iniciativa da Diretoria Executiva propõe o instigante desafio de se pensar a respeito da viabilidade de se distribuir horário na programação para que a totalidade dos grupos religiosos celebrem cultos, missas e outros rituais. Evidentemente, seria impossível beneficiar a todos com o mesmo espaço. A divisão com base nos dados estatísticos do IBGE, sugerida pela Diretoria Executiva, poderia ser uma solução: mais tempo para quem possui maior número de fiéis. Entretanto, quando se considera o conjunto das religiões, uma ressalva plausível ao critério da proporcionalidade estatística das crenças na população recai sobre o risco em potencial de essa estratégia acabar reforçando a desigualdade entre majorias e minorias religiosas em termos de visibilidade social e cultural.

Cumprir observar que o Conselho Curador demorou para ampliar o debate com a sociedade sobre a programação religiosa das emissoras da EBC. A realização de uma consulta pública, somente, a cidadãos e a entidades civis antes da decisão de suspender e de substituir os programas religiosos demonstrou ser insuficiente para explorar toda a complexidade dos diversos posicionamentos assumidos durante as discussões. Mesmo depois de voltar atrás ao revogar a resolução que suspendia os programas religiosos, os momentos de diálogo organizados pelo Conselho Curador resumiram-se a

uma audiência pública com representantes de diferentes religiões e a um grupo consultivo que, além das mantenedoras dos programas religiosos, contou com a participação de apenas mais uma instituição religiosa: a Confederação Israelita do Brasil. Os demais grupos religiosos foram representados pelo Comitê de Diversidade Religiosa da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Será que o setor de um órgão de Estado é a melhor opção para responder por eles? O espaço para a participação social no acompanhamento da Faixa da Diversidade Religiosa continua limitado, pois, em sua composição, o CEDRE é integrado por membros do Conselho Curador, da Diretoria Executiva, do Ministério da Cultura e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ou seja, sem a presença de entidades civis ou religiosas. Por fim, resta saber quando as rádios da EBC poderão contar com uma nova programação sob os mesmos parâmetros da Faixa da Diversidade Religiosa.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Luis; BECERRA, Martín; CASTILLEJO, Ángel García; SANTAMARÍA, Óscar.

Caixas Mágicas: O Renascimento da Televisão Pública na América Latina. Madri: Editorial Tecnos, 2012.

BECCERRA, Martín. La televisión pública en América Latina: condicionantes y desafíos. In: GUÉRIN, Ana Isabel; MIRANDA, Adrián; OLIVIERI, Roberto; SANTAGATA, Gabriel (Orgs.).

Pensar la televisión pública: ¿Que modelos para América Latina? Buenos Aires: La Crujía, 2013.

BIAZI, Chiara Antonia Sofia Mafrica. O conceito de proselitismo na jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos Humanos: Os Casos Kokkinakis C. Grécia e Larissis e Outros C. Grécia. **Direito em Debate**, Ijuí, ano XXI, nº 37, p. 162-189, jan/jun 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/viewFile/300/470>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BLANCARTE, Roberto. O porquê de um Estado laico. In: LOREA, Roberto Arriada (Org.).

Em defesa das liberdades laicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

CIFUENTES, Diego Portales. Televisão pública na América Latina: crises e oportunidades.

In: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

CUNHA, Magali do Nascimento. “A Serviço do Rei”. Uma Análise dos Discursos Cristãos Midiatizados. **Revista de Estudos da Religião**, set. 2008, p. 46-68. Disponível em: <http://www.pucsp.br/rever/rv3_2008/t_cunha.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2015.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Belo Horizonte, Ata da 24ª Reunião do Conselho Curador, 7 dez. 2010, p. 1-5. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/ata_24a_reuniao_cc.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Audiência Pública do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, 14 mar. 2012, p. 1-39. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/audiencia_programas_religiosos_transcricao_mar12.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2015.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Edital de Consulta Pública nº 02/2010 do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, realizada entre 4 ago. 2010 e 19 out. 2010. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/edital_o.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2015.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. Brasília, Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2010 do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC, realizada entre 4 ago. 2010 e 19 out. 2010. Disponível em: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/relatorio_final.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GUTIÉRREZ, Luiz Ignacio Sierra. Religiosidade hipermediatizada. In: BORELLI, Viviane (Org.). **Mídia e religião: entre o mundo da fé e o do fiel**. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

HUACO, Marco. A laicidade como princípio constitucional do Estado de Direito. In: LOREA, Roberto Arriada (Org.). **Em defesa das liberdades laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

KLEIN, Alberto. **Imagens de culto e imagens de mídia** – Interferências midiáticas no cenário religioso. Porto Alegre: Editora Sulinas, 2007.

KURU, Ahmet. **Secularism and state policies toward religion**. New York: Cambridge University Press, 2009.

MARIANO, Ricardo. Religião e política – a instrumentalização recíproca. **IHU On-Line**, 5/11/2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/515175-religiao-e-politica-a-instrumentalizacao-reciproca-entrevista-especial-com-ricardo-mariano>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Televisão pública**, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. In: RINCÓN, Omar (Org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

ORO, Ari Pedro. A laicidade na América Latina: uma apreciação antropológica. In: LOREA, Roberto Arriada (Org.). **Em defesa das liberdades laicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

RAMOS, Murilo César. A Agenda Proibida – Meios de comunicação e revisão constitucional. **Universidade e Sociedade**, ano III, nº 5, 5 jul. 1993, p. 15-20.

RINCÓN, Omar. No son los contenidos, son las estéticas, las narrativas y los formatos. In: GUÉRIN, Ana Isabel; MIRANDA, Adrián; OLIVIERI, Roberto; SANTAGATA, Gabriel (Orgs.). **Pensar la televisión pública: ¿Que modelos para América Latina?**. Buenos Aires: La Crujía, 2013.

SANTOS, Milene Cristina. **O Proselitismo entre a Liberdade de expressão e o Discurso de ódio**: a “Guerra santa” do Neopentecostalismo contra as Religiões afro-brasileiras. Dissertação de mestrado em Direito, Brasília: Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2012. Disponível em:

TAVARES, André Ramos. O direito fundamental ao discurso religioso: divulgação da fé, proselitismo e evangelização. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 3, nº 10, abr./jun. de 2009, p. 17-47. Disponível em: <http://www.cjlp.org/direito_fundamental_discurso_religioso.html>. Acesso em 29 jul. 2015.

TEIXEIRA, Faustino. Os dados sobre religiões no Brasil em debate. **Debates do NER**, Porto Alegre, ano 14, nº 24, 2013, p. 77-84. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/debatesdoner/article/viewFile/43690/27482>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

VALENTE, Jonas Lúcio Chagas. Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação. In: INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, 2009.

MÍDIA, POLÍTICA E RELIGIÃO: QUANDO A BANCADA DA FÉ USA O RÁDIO E A TELEVISÃO PARA VIOLAR OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

ANA MARIA DA CONCEIÇÃO VELOSO⁸³

FABÍOLA MENDONÇA DE VASCONCELOS⁸⁴

LAÍS CRISTINE FERREIRA CARDOSO⁸⁵

Introdução

Como uma das estruturas responsáveis pela transmissão e produção e reprodução de subjetividades, a mídia não pode ser enxergada como simples aparato tecnológico, uma vez que assume funções sociais no mundo moderno. Bernard Miége (2000) diz que a esfera da comunicação funciona como um lubrificante geral das relações sociais de produção, de consumo e intercâmbio cultural. “Os media são, acima de tudo, organizações industriais e comerciais que produzem e distribuem bens. (...) A economia política da comunicação está interessada, principalmente, no estudo da comunicação e dos media como bens produzidos por indústrias capitalistas” (MURDOCK; GOLDING *apud* WASKO, 2006, p. 33).

Para Graham Murdock e Janeth Wasko, as produções acadêmicas devem cooperar com a exposição de uma visão ampla acerca dos processos comunicacionais resultantes das relações hegemônicas e contra-hegemônicas

⁸³Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). anavelosoufpe@gmail.com.

⁸⁴Mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). fabiolamendonca@gmail.com.

⁸⁵Mestranda em Comunicação Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). lais.ferreira@gmail.com.

que explicitam quem tem espaço e quem não tem na esfera pública mundial, além das consequências desses processos para a conformação do que ganha ou não destaque social (MURDOCK *apud* WASKO, 2006).

Muito mais do que constituir sustentáculos para o exercício do poder pelas elites (políticas, econômicas e religiosas), os meios de comunicação podem influenciar a produção mental, uma vez que regulam a massificação das ideias de uma época. Esses sistemas operam como se a informação fosse uma obra fútil, perecível, feita pra ser esgotada rapidamente, sem que, nesse consumo, tenhamos conseguido deter algo além do efeito do seu sentido extraviado.

Desse modo, o processo de produção midiática, por tão mecanizado e desumanizado, acaba por esvaziar o significado político intrínseco e constitutivo da produção desse campo social. Trata-se de um dos sintomas de um mesmo fato, no qual temos ao menos três fenômenos que devem ser estudados de modo integrado ao analisarmos as relações entre os campos da mídia, da política e da religião: (a) a ampla participação das igrejas nesse mercado, enquanto concessionárias de rádio e televisão; (b) a prática mercantil de sublocação de espaços para organizações religiosas nas grades das programações de emissoras de rádio e televisão pelos grupos de mídia detentores de concessões; (c) a utilização de tais espaços para a difusão dos fundamentalismos religiosos e a violação dos direitos humanos de mulheres, negros/as e população LGBTTT.

Isso porque a velocidade da produção e da utilização instrumental da notícia por determinados grupos, disseminada sem fronteiras, consiste em uma das marcas da transformação da comunicação e da cultura em mercadorias. É também por esse fato que a pesquisadora Janeth Wasko compreende a economia política como sendo o estudo que analisa:

(...) as relações de poder envolvidas na produção, distribuição e consumo dos media e recursos de comunicação num contexto social mais alargado. A Economia Política da Comunicação privilegia, ainda, questões relacionadas com o poder das classes, mas não com a exclusão de outras relações, e realça a natureza complexa e contraditória de tais relações. A Economia Política da Comunicação desafia, principalmente,

o desenvolvimento dos media e da comunicação, que debilita o desenvolvimento de sociedades equitativas e democráticas (WASKO, 2006, p. 53).

A economia política da comunicação deriva da economia política. Para Vincent Mosco, a vertente teórica pode ser definida como “o estudo das relações sociais, particularmente das relações de poder, que constituem mutuamente a produção, a distribuição e o consumo de recursos” (MOSCO, 1996, p. 25). Com base no que Vincent Mosco e Janeth Wasko propõem constatamos a tentativa de criar uma disciplina autônoma que observa a comunicação e a cultura não apenas sob o ponto de vista econômico, mas social; uma disciplina que empreende uma visão holística acerca dos fenômenos sociais para analisar a realidade. Um olhar em sintonia com o que o pesquisador Éric George argumenta: “(...) as atividades de informação e cultura não podem se desenvolver fora dos contextos sociais dos quais fazem parte. Além das condições econômicas, toda criação de ordem simbólica é submetida a condições sociais de produção mais ou menos específicas” (GEORGE, 2005, p. 8).

Os rastros das violações

O ano de 2015 teve seu início marcado por uma agenda pública pautada por fatos polêmicos envolvendo esses três importantes campos sociais – política, mídia e religião –, que estiveram no centro dos debates públicos no contexto nacional. Um dos primeiros que saltou aos olhos da sociedade brasileira, ocorreu durante o ciclo de votações dos planos municipais e estaduais de educação em todo o país – entre março e junho –, quando as bancadas fundamentalistas se organizaram para barrar a inclusão da questão de gênero nos documentos. Inúmeras foram as manifestações contrárias ao que se classificou como diretriz da ideologia de gênero nos planos, articuladas por líderes religiosos que se valeram de seus mandatos de vereadores/as e deputados/as estaduais para interditar o debate nas casas de leis.

Em segunda, nos deparamos com a notícia de que a *bancada da fé*⁸⁶, do Congresso Nacional, que conta com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), preparou, em julho de 2015, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para dar mais poder às entidades religiosas. O projeto inclui as igrejas na lista de instituições capazes de propor ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal (STF). O projeto é de autoria do deputado federal João Campos (PSDB/GO), parlamentar que também propôs a *cura gay*⁸⁷, e goza de apoio irrestrito do presidente da Casa, deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ). Esse último já instituiu uma comissão (composta por deputados do quilate do pastor Marco Feliciano PSC/SP) que vai realizar cerca de 40 sessões de trabalho para finalizar a proposta até o final de 2015.

A PEC pretende igualar o poder das igrejas ao do presidente da República no que se refere a questionar as decisões do Supremo Tribunal Federal. Caso a proposta seja aprovada, as igrejas terão o mesmo poder da Câmara dos Deputados; mesas das Assembleias Legislativas ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; os governadores de Estado ou do Distrito Federal; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); partidos políticos com representação no Congresso Nacional, além de confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

Trata-se de mais uma ofensiva conservadora de um segmento que, com base nos fundamentalismos⁸⁸, promove ataques à cidadania LGTT e que conseguiu desengavetar, votar e aprovar o projeto de redução da maioria penal, em 30 de junho de 2015, depois de seguidas manobras de Eduardo Cunha. Ademais, esse grupo de parlamentares também aprovou, entre as medidas provisórias que compuseram o pacote fiscal, um artigo que isentou

⁸⁶Composta por 78 deputados e senadores da atual legislatura. Fonte: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap). Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/02/bancada-evangelica-ganha-forca-inedita-no-congresso-4704350.html>. Acesso em 22 jul 2015, às 15h.

⁸⁷Cura gay é uma referência ao Projeto de Lei (PL) que tramitou na Câmara dos Deputados em 2013 e determinava o fim da proibição, pelo Conselho Federal de Psicologia, de tratamentos que se propõem a reverter a homossexualidade.

⁸⁸A Articulação Feminista Marcosul define fundamentalismo religioso, político, econômico, científico ou cultural. O fundamentalismo é sempre político e prospera em sociedades que negam a humanidade na sua diversidade e legitimam mecanismos violentos de sujeição de um grupo a outro, de uma pessoa a outra. Essencialmente excludentes e belicosos, os fundamentalismos minam a edificação de um projeto de humanidade no qual todas as pessoas tenham direito a ter direitos, sacrificando – com requintes maiores de perversidade – a vida das mulheres.

as denominações religiosas (igrejas) de pagamento de impostos sobre os repasses feitos pelos fiéis aos pastores ou outros líderes.

Outro fenômeno que merece destaque, sobretudo pelo seu ineditismo, ocorreu em março de 2015, quando o apresentador de televisão José Luiz Datena, o repórter Maurício Campos e a Rede Bandeirantes foram condenados a pagar R\$ 135.600,00 à Associação dos Ateus e Agnósticos do Brasil (Atea). Para a Justiça, no programa veiculado em 27 de junho de 2010, o apresentador abusou do seu direito de liberdade de expressão ao culpabilizar os descrentes pela onda de crimes, afirmando que “ateu não tem limites e é um criminoso”. A condenação foi compreendida como uma emblemática vitória pela Atea, e pode significar um caminho a ser seguido para que a sociedade possa se defender dos atentados cometidos diariamente pelos meios de comunicação em nome de uma liberdade de expressão capturada pelo mercado da mídia, amplamente controlado por empresas oriundas de organizações religiosas. A prática caracteriza o proselitismo eletrônico, quando grupos religiosos usam espaço em rádio e televisão para impor sua fé e acabam por violar direitos humanos e interditar o direito ao livre culto de segmentos sociais marginalizados.

Uma clara demonstração de que a sociedade está se organizando para denunciar casos de violação dos direitos humanos pela mídia ocorreu em maio, quando a Rede Record e Rede Mulher foram obrigadas a produzir e exibir quatro programas com uma hora de duração sobre as religiões de matriz africana. As redes de televisão foram condenadas, pelo Ministério Público Federal de São Paulo, a usar seus espaços físicos, equipes e pessoal na produção dos programas, uma vez que utilizam suas estruturas para elaborar conteúdos considerados ofensivos contra essas práticas religiosas. A ação foi movida, em 2004, pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo e o Instituto Nacional de Tradição e Cultura Afro Brasileira do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade (Ceert). A Justiça entendeu que as duas redes de televisão descumpriram o artigo 215 da Constituição de 1988, uma vez que as prestadoras do serviço de radiodifusão deixaram de garantir o pleno exercício dos direitos culturais e não protegeram as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras.

E o que dizer da onda violenta que massacra, cotidianamente, os terreiros em todo o país? Dos assassinatos de líderes espíritas entre 2014 e 2015? Do apedrejamento de uma menina de apenas 11 anos de idade, praticante do Candomblé, no mês de junho, no Rio de Janeiro, por um grupo de evangélicos? Todos esses fatos, quando noticiados pelos meios de comunicação, geralmente são relatados de modo sensacionalista, com a exploração da violência e da dor das vítimas, sem que se tenha a preocupação de contextualizar os acontecimentos e relacioná-los com a afirmação do estado laico. A intolerância religiosa ignora que, no Brasil, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) determina a liberdade de crença como uma de suas garantias.

De acordo com os dados do Disque Direitos Humanos, o disque 100, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), de 2011 a 2014, do total de 504 denúncias, 213 informaram a religião atacada. Em 35% desses casos, trata-se de religiões de matriz africana (BRASIL POST, 2015).

O Coronelismo Eletrônico Religioso

Um dos momentos mais problemáticos desse contexto ocorreu ainda em 2013, com a nomeação do pastor evangélico e deputado federal Marco Feliciano (PSC/SP) para presidir a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados. O parlamentar, um dos líderes da Assembleia de Deus, foi acusado de dar declarações racistas e homofóbicas, e sua indicação ao cargo provocou uma série de manifestações contrárias, oriundas principalmente de organizações e ativistas ligados aos movimentos negro e LGBTQT.

Em seu primeiro mandato – foi eleito em 2010, com 211 mil votos –, Marco Feliciano não hesitou em levar a pauta religiosa de sua igreja para o debate político na Câmara dos Deputados. A ascensão de Feliciano evidenciou as estratégias da *bancada da fé* da Câmara dos Deputados, que, até então, figurava como aparentemente inexpressiva, porém coesa. Além disso,

projetos como o do Estatuto do Nascituro, que ficou conhecido como Bolsa Estupro⁸⁹, foram desarquivados e entraram em tramitação na Casa. Entre suas ações à frente da CDHM, o parlamentar colocou em votação o projeto que determinava o fim da proibição, pelo Conselho Federal de Psicologia, de tratamentos a pacientes que se propusessem a reverter a homossexualidade. Diante da reação contrária da sociedade e da mídia, o projeto, que ficou conhecido com *cura gay*, foi retirado da pauta a pedido de seu autor, deputado João Campos (PSDB-GO).

Em meio a esses episódios, houve espaço até mesmo para ameaças políticas do deputado do PSC/SP à ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Maria do Rosário, que teria criticado a aprovação da *cura gay* na CDHM, como divulgado pelo jornal Folha de São Paulo: “Feliciano recomendou ‘juízo para a dona ministra’, disse que ela ‘mexe onde não devia’ e recomendou que ela procure a presidente Dilma Rousseff porque ‘o próximo ano’ tem eleições” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013). A declaração foi uma clara referência ao pleito de 2014, quando a presidenta, então provável candidata à reeleição, poderia tentar uma aliança com a bancada evangélica. O tom de Marco Feliciano só reforça a existência de uma tênue fronteira entre os setores religioso e político no Brasil, um país onde muitos líderes evangélicos – alguns católicos também – têm mandatos eletivos e forte influência nas escolhas eleitorais dos seus fiéis, muitas vezes, utilizando os votos dos seus rebanhos como moeda de troca a cada nova eleição.

E foi exatamente isso o que aconteceu no segundo turno da sucessão presidencial de 2010, quando a legalização do aborto pautou o debate entre as candidaturas de Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB) e expôs que o pleito havia sido convertido em um balcão de negócios entre as candidaturas que disputavam os votos dos evangélicos aparentemente comandados por líderes religiosos. Inicialmente favorável à descriminalização do aborto, a candidata Dilma Rousseff readequou-se às pressões da *bancada da fé* e da CNBB e garantiu

⁸⁹O projeto visa estimular mulheres que engravidaram provenientes por estupro a não abortar. Conforme o artigo 13, inciso 2, o projeto prevê que um feto originário de estupro tem “direito a pensão alimentícia equivalente a um salário-mínimo até que complete 18 anos”. Em parágrafo único, o projeto detalha a responsabilidade pelo pagamento: “Se for identificado o genitor, será ele o responsável pela pensão alimentícia a que se refere o inciso 2 deste artigo; se não for identificado (...), a obrigação recairá sobre o Estado”. Disponível em <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/462420/estatuto-do-nascituro-e-retrocesso-de-direitos>>. Acesso em 11 jul 2013, às 16h.

que não iria discutir projetos que contrariassem suas igrejas⁹⁰.

Percebemos, por exemplo, que, concomitantemente à veiculação de todos esses casos pela mídia empresarial, os temas da pauta dos direitos humanos também estiveram presentes nas pautas da mídia religiosa, principalmente na evangélica. Isso também se deve ao fato de que as concessões públicas, há muito tempo já exploradas por empresários e coronéis eletrônicos, passaram a despertar, nos últimos 10 anos, maior interesse do segmento religioso.

O marco original da criação de conglomerados midiáticos religiosos deu-se por meio da aquisição e controle da Rede Record, antes uma propriedade de famílias de coronéis eletrônicos (Silvio Santos e Paulo Machado de Carvalho), pelo Bispo Edir Macedo Bezerra, líder religioso da Igreja Universal do Reino de Deus. Este momento histórico caracteriza o início da inserção administrativa e diretiva de líderes religiosos como coronéis eletrônicos midiáticos, que fez da dilação conceitual original desse sistema midiático de poder um reflexo direto na seara político-religioso-econômica brasileira, fato observado no crescimento de concessões radiofônicas a representantes evangélicos. (...) os evangélicos expandiram suas fronteiras de meros participantes proselitistas midiáticos da liturgia e passaram a atuar como representantes políticos no Congresso Nacional, extrapolando o poder simbólico da religião para os locus político e midiático (Zapani, 2001).

Ao citar o conceito de coronelismo eletrônico, Zapani (2011) se refere à analogia que alguns autores da comunicação fazem ao coronelismo histórico, definido no clássico livro *Coronelismo Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal, lançado em 1947. Para Leal [1947(1978)], o coronelismo

é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais notadamente dos senhores de terra. (...) É uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido

⁹⁰Disponível em <<http://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/10/31/dilma-e-eleita-primeira-presidente-mulher.jhtm>>. Acesso em 11 jul 2013, às 19h.

coexistir com um regime político de extensa base representativa [LEAL, [1947(1978), p 20].

Os traços desse fenômeno já haviam sido reconhecidos em pesquisa anterior realizada por uma das autoras desse capítulo⁹¹, quando essa se debruçou acerca do conceito de coronelismo eletrônico e reconheceu o termo como uma forma metafórica de retomar a definição histórica lançada por Leal. Entre as várias definições desse novo fenômeno, os pesquisadores Venício Lima e Cristiano Lopes (2007) apontam similaridades entre os dois termos.

As emissoras de rádio e televisão dão origem a um tipo de poder agora não mais coercivo, mas criador de consensos políticos. São esses consensos que facilitam (mas não garantem) a eleição (e a reeleição) de representantes – em nível federal, deputados e senadores – que, por sua vez, permitem circularmente a permanência do coronelismo como sistema. Ao controlar as concessões, o novo coronel promove a si mesmo e aos seus aliados, hostiliza e cerceia a expressão dos adversários políticos e é fator importante na construção da opinião cujo apoio é disputado tanto no plano estadual como no federal. No coronelismo eletrônico, portanto, a moeda de troca continua sendo o voto, como no velho coronelismo. Só que não mais com base na posse da terra, mas no controle da informação – vale dizer, na capacidade de influir na formação da opinião pública (LIMA; LOPES, 2007, p. 3).

Como podemos constatar, a apropriação do público pelo privado tem sido a maior característica dos dois coronelismos. A exploração de emissoras de rádio e de televisão por entidades religiosas em suas artimanhas, inclusive as midiáticas, trata-se de mais uma estratégia do setor para pressionar os governos ao cumprimento de suas demandas. Na tentativa de analisar esses fenômenos, lançamos mão de uma estratégia metodológica que combinou: (a) revisão bibliográfica acerca dos conceitos que norteiam as análises dos

⁹¹Disponível em <http://repositorio.ufpe.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3607/arquivo84_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 22 dez 2014, às 16h.

campos da mídia, da política e da religião; (b) Análises documentais, buscando a legislação do setor das comunicações, entre outras, além de reportagens que resgatavam o contexto; (c) A realização de um estudo de caso descritivo ou interpretativo, por tentar desvelar as questões apresentadas quando da interpretação dos dados coletados.

De acordo com Robert Stake (2000), a investigação deve ser holística, ao considerar: a natureza do caso; o histórico do caso; o contexto (físico, econômico, político, estético etc.); outros casos pelos quais é reconhecido; os informantes pelos quais pode ser conhecido. Todas essas características têm forte relação com a natureza da observação empreendida nesse artigo, diante da alta quantidade de material analisado bibliográfico e documental, além da descrição do cenário onde os grupos de mídia estão inseridos e suas estreitas relações com os campos político e religioso no Brasil. Essa abordagem nos leva também a refletir sobre a produção de Robert Yin:

Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores (YIN, 2001, p. 21).

A Ofensiva da Bancada da Fé desconhece o Estado Laico

Constatamos a perversa articulação entre a bancada da fé e os meios de comunicação que, de modo explícito, agem em conformidade com seus interesses e tentam cercear a liberdade de expressão de grandes parcelas da população brasileira. Contudo, as igrejas são templos privados, que, pela Constituição de 1988, devem estar apartadas do Estado, conforme o artigo 5º, que propõe:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade,

nos termos seguintes: é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias [parágrafo V]; é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva [parágrafo VII]; ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei [parágrafo VIII] (BRASIL, 1988).

O artigo 19 da Carta Magna também versa sobre a laicidade do Estado brasileiro, ao afirmar que:

É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” [parágrafo I] (BRASIL, 1988).

Elza Galdino (2006) estudou a constitucionalidade do Estado laico Brasileiro e afirma que “(...) a regra da separação Estado-Igreja no Brasil é impositiva e deve ser obedecida, sob pena de inconstitucionalidade” (GALINDO, 2006, p.30). A autora, no entanto, ressalta que, na prática, não há uma linha divisória bem definida entre Estado e Igreja, citando como exemplos o simbolismo católico presente na identidade nacional e na ação do Estado como a forte imagem do Cristo Redentor no Corcovado, Rio de Janeiro, que é associada, no mundo todo, ao Brasil; o ensino religioso nas escolas públicas; os feriados santos no calendário anual; além de símbolos como crucifixos e imagens de santos católicos em praticamente todos os órgãos públicos, não só no Executivo, como no Legislativo e no Judiciário.

Um exemplo do envolvimento do Estado brasileiro na pauta privada religiosa foi a vinda do Papa ao Brasil, em julho de 2013, para participar da Jornada Mundial da Juventude. Segundo divulgado pela imprensa – antes

mesmo do evento acontecer – o Estado teria um gasto total de R\$ 118 milhões, sendo R\$ 62 milhões do governo federal e R\$ 56 milhões dos governos estadual e municipal do Rio de Janeiro⁹².

A revista Carta Capital de 25 de julho de 2012 dedicou sua principal manchete ao crescimento da religião evangélica no Brasil, que, segundo a publicação, atinge quase um quinto da população: 42,3 milhões de fiéis, cifra que representa 22,2% dos brasileiros. A previsão é que esse segmento chegue a um terço da população em 10 anos. No mesmo levantamento, o IBGE mostra que o título de maior país católico do mundo começa a ficar ameaçado, já que o número de católicos caiu de 73,6%, em 2000, para 64,6%, em 2010. De acordo com a reportagem, a ascensão dos evangélicos se deve, principalmente, por conta do avanço do movimento neopentecostal nos anos de 1980, que se organizou de forma empresarial e disputa os fiéis como consumidores. É também entre os evangélicos onde há um grande investimento em aquisição de concessões de rádio e televisão. A Carta Capital revela dados de um levantamento realizado em 2009, pelo Instituto de Estudos da Religião, que identificou:

20 redes de tevê que transmitiam conteúdos religiosos, das quais 11 eram evangélicas e 9 católicas. Apenas a Igreja Universal do Reino de Deus, a maior expoente do neopentecostalismo brasileiro, controla ao menos 23 emissoras de televisão, 40 rádios, gravadoras, editoras e a segunda maior rede de televisão do país: a Record. O arrendamento de espaço para igrejas na tevê aberta é quase uma regra. Na Band, Rede TV! e Gazeta, o horário reservado a programas religiosos ultrapassa as 30 horas semanais. A Rede 21 dedica 22 horas diárias à transmissão de cultos e atividades da Igreja Mundial do Poder de Deus, do pastor Valdomiro Santiago (MARTINS, 2012, p. 45).

Esses números não contabilizam as outorgas ofertadas em nome de *laranjas* ou de familiares dos parlamentares. O fenômeno caracteriza uma relação perniciosa que, na prática, tanto pode favorecer a divulgação de

⁹²Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/05/visita-do-papa-ao-brasil-cust-ara-r-118-milhoes-aos-cofres-publicos.html>> . Acesso em 16 jul 2013, às 15h.

mensagens que beneficiem determinado público, ou como aponta Arbex Jr, acaba por favorecer a ocultação de fatos.

Em outra edição, de 24 de abril de 2013, a Carta Capital dedica mais uma manchete à força dos evangélicos, ao dar ênfase às análises sobre como eles se organizam na política. Segundo a revista, esse segmento conta, em nível nacional, com a Associação de Parlamentares Evangélicos do Brasil (Abep) e a Frente Parlamentar Evangélica, no Congresso Nacional. Além disso, possui frentes parlamentares em 15 estados, com mais de 100 deputados estaduais. Esses parlamentares, segundo a revista, atuam de modo a conseguir dividendos para as igrejas por meio de: (a) aquisição de concessões de rádio e televisão; (b) não pagamento de impostos e outras taxas; (c) conseguir mais espaço simbólico em ruas, praças e lougradouros para colocar seus símbolos; (d) instituir o Dia do Evangélico (MARTINS; VIEIRA, 2013).

Antes mesmo dos dados apresentados pela Carta Capital, já chamava atenção a proliferação de redes assumidamente evangélicas e católicas no comando de empresas de radiodifusão como consequência desse aumento das *bancadas cristãs* no Congresso Nacional, que beneficiam familiares e correligionários com outorgas para operação de canais de rádio e televisão. Um levantamento da Folha de São Paulo, com base em decretos conjuntos da Presidência e do Ministério das Comunicações (Minicom), assinados em 2010, expõe que 183 rádios comerciais ou educativas foram liberadas pelo governo para 162 municípios, sendo que 76 delas estavam ligadas a políticos e 28 sob a autoridade, ainda que indireta, de entidades evangélicas e católicas. O governo Lula, em oito anos, quase triplicou o número de renovações ou novas autorizações para o funcionamento de rádios em todo o país. O maior percentual delas (57%) beneficiou empresas ligadas a políticos e religiosos.

Tal como está estruturado o texto constitucional e considerando-se a inexistência de outros mecanismos legais preciosos, o Estado concede à iniciativa privada a exploração de um bem público – as frequências – não estabelece parâmetros para a avaliação do uso das concessões – apenas prazos para sua caducidade – e submete a sua renovação apenas a parlamentares que se expõem frontalmente em um processo de análise marcado pela votação nominal. As empresas ficam resguardadas e têm

a sua concessão preservada, só a expondo em momentos próximos da caducidade (PIERANTI, 2007, p. 80-81).

Outra matéria veiculada pela Folha de São Paulo em 04 de junho de 2012, intitulada *Proibição de aluguel de programas na TV irrita evangélicos*, informa que a bancada da fé na Câmara Federal teria ficado irritada com a suposta intenção do Governo em preparar a minuta de um decreto para promover mudanças no Código Brasileiro de Telecomunicações, datado de 1962. Com isso, vetaria, de modo mais efetivo, a comercialização de canais e de horários na grade de programação nas emissoras de televisão brasileiras. Os parlamentares ameaçaram o Executivo, ao afirmar que o Governo poderia “comprar uma briga com milhões de religiosos” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2012).

Além das outorgas de radiodifusão que lhe são concedidas, a *bancada da fé* ainda se vale de arrendamentos de espaços na programação de emissoras comerciais. A prática emerge como uma eficaz estratégia para esses grupos religiosos e um negócio lucrativo para concessionários. Uma reportagem publicada pelo portal Meio & Mensagem⁹³ analisou informações contidas na grade de programação da Rede TV!, entre 17 e 23 de fevereiro de 2012, e descobriu que a emissora comercializava 82,5 horas/semana para igrejas, entidades, televentas e programas de marcas, tempo correspondente a 49,6% da grade.

Essa prática levou o Ministério Público Federal paulista a acionar a Justiça contra o mercado do arrendamento de concessões no final de 2014. A ação tem como alvo emissoras de televisão como Rede 21! (do grupo Bandeirantes), a TV CNT e a Igreja Universal do Reino de Deus e seus controladores. Elas são acusadas de violar o Código Brasileiro de Telecomunicações – além de outras legislações do setor – que prevê que não se pode sublocar mais de 25% da grade. Alguns desses grupos de mídia chegam a vender 22h da sua programação para os evangélicos. Um estudo do Coletivo Intervezes, organização que defende o direito humano à comunicação, revela que há

⁹³Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2012/02/27/RedeTV-vende-metade-da-grade-de-programacao.html>>. Acesso em 03 jul 2012, às 15h.

empresas que sublocam até 92% da programação, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Tempo de programação vendido para programas religiosos e para publicidade

EMISSORA	Bandeirantes	Rede TV	TV Gazeta	Rede 21	Record
Tempo total de programação vendido (estimado)	32 horas por semana	83 horas e 50 minutos por semana	38 horas e 30 minutos por semana	154 horas por semana (22 horas por dia)	35 horas por semana
Percentual do tempo de programação vendido	19%	20%	23%	92%	21%

Fonte: Intervozes, 2014.

Considerações finais

A religião é um campo simbólico secular, que em vários períodos históricos esteve intrínseco ao poder, à política, ao Estado (BOURDIEU *apud* OLIVEIRA, 2010). Ao identificar a força desse setor em uma sociedade, Oliveira (2010) também cita Marx, para quem “a religião é o suspiro da criatura oprimida, a alma de um mundo sem coração, tal como é o espírito de condições sociais de que o espírito está excluído. Ela é o *opium* do povo” (MARX *apud* OLIVEIRA, 2010, p. 34). As citações de Bourdieu e Marx são apenas duas das várias reflexões relevantes diante da importância da religião para os brasileiros e para que possamos compreender como esse campo se apropria da política e da comunicação.

Percebemos que a apropriação e a extensão do campo religioso pela e para a política e a mídia tem pautado jornais e revistas no seu dia a dia. Apesar do impacto simbólico e ideológico das articulações entre religião, política e mídia, sobretudo quando levamos em consideração que o Brasil é um país laico, ainda são poucas as pesquisas acadêmicas mais acuradas

sobre tal fenômeno.

Diante da ausência de uma regulação que coíba o afronte à Constituição Federal, no que tange à comunicação e à laicidade do Estado brasileiro, algumas provocações são necessárias: como tem se comportado o Estado (laico) brasileiro diante dos espaços que vêm sendo ocupados por líderes religiosos na política e na comunicação? Quais têm sido os expedientes utilizados por esses religiosos para se apropriarem desses espaços? Quais interesses estão por trás das negociações políticas entre Estado e religiosos para ampliar seu poder de controle sobre as concessões públicas de radiodifusão?

Questionamentos semelhantes foram levantados pelo pesquisador Venício Lima (2008), que convoca a Constituição para dar respostas a indagações como:

É correto (no sentido legal) que grupos privados possam negociar e auferir lucro do aluguel, sublocação (ou seria subconcessão?) de ‘partes’ de um serviço público que lhes foi outorgado pelo Estado? Um serviço público que, por definição, deve estar ‘a serviço’ de toda a população, pode continuar a atender interesses particulares de qualquer natureza – inclusive, ou sobretudo, religioso? Ou, de forma mais direta: se a radiodifusão é um serviço público cuja exploração é concedida pelo Estado (laico), pode esse serviço ser utilizado para proselitismo religioso? (LIMA, 2008).

Não é por acaso que o fascínio pela aquisição de concessões de rádio e televisão não tenha ficado restrito aos políticos/coronéis eletrônicos. Surge uma nova casta composta pelos novos coronéis eletrônicos religiosos, uma vez que são muitos os interesses que envolvem, simultaneamente, os campos da religião, da política e da mídia. Cada um desses setores tem suas peculiaridades e estratégias de poder específicos que, juntos, ganham uma dimensão e uma repercussão impressionante, sobretudo para retardar ou inviabilizar a conquista de direitos humanos pelas mulheres, negros/as e população LGBTQTT.

Esses elementos, quando investigados de modo associado, poderão

fornecer análises capazes de contribuir com a produção de conhecimento científico acerca dos processos que orientam as relações entre mídia, política e religião no Brasil, tanto para dar visibilidade a um assunto pouco percebido e debatido pela sociedade, quanto para desnudar as estratégias de poder que os grupos religiosos têm empreendido para expandir seus tentáculos, ao dominar os mecanismos de construção simbólica que norteiam a produção e a circulação de informações no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARBEX JUNIOR, José. **Mídia Alternativa Versus Pensamento Único**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/br/manual_midiaadh/51_midiaalternativa.htm.

Acesso em 14 jul 2013, às 15h.

BENCKE, Carlos; SAVARESE, Maurício. **Dilma é eleita primeira mulher presidente do Brasil**. Uol. Disponível em <http://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/10/31/dilma-e-eleita-primeira-presidente-mulher.jhtm> >. Acesso em 11 jul 2013, as 15h20.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 14/07/2013http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.> Acesso em 14 jul 2013, as 20h21.

BRASIL POST. **Negros e religiões africanas são os mais discriminados, mostra Disque 100**. Disponível em <http://www.brasilpost.com.br/2015/07/20/religoes-africanas-discriminacao_n_7831814.html> . Acesso em 15 ago 2015, às 15h.

FALCÃO, Márcio. Marco Feliciano ameaça 'rebelião' se governo interferir no projeto 'cura gay'. **Folha de São Paulo**. Edição de 19 jun 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1297589-feliciano-nega-provocacao-as-manifestacoes-e-recomenda-juizo-a-maria-do-rosario.shtml>> Acesso em 11 jul 2013, às 18h.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Marco Feliciano ameaça 'rebelião' se governo interferir no projeto 'cura gay'**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1297589-feliciano-nega-provocacao-as-manifestacoes-e-recomenda-juizo-a-maria-do-rosario>>.

shtml>. Acesso em 11 jul 2013, às 19h.

_____. **Proibição de aluguel de programas na TV irrita evangélicos**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/46757-proibicao-de-aluguel-de-programas-na-tv-irrita-evangelicos.shtml>>. Acesso em 03 jul 2012, às 16h.

GALVEZ, Camila. Estatuto do nascituro é retrocesso de direitos. **Diário do Grande ABC**. Edição de 16 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/462420/estatuto-do-nascituro-e-retrocesso-de-direitos>>. Acesso em 11 jul 2013, às 17h.

GALDINO, Elza. **Estado sem Deus – a obrigação da laicidade na Constituição**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

GEORGE, Eric. Elementos de reflexão sobre a dimensão sociologia do ponto de vista da economia política da comunicação e da teoria das indústrias culturais. In: **Revista de economia política de las tecnologías de la información y comunicación**, v.7, n. 5, may.-aug 2005. Disponível em:<<http://www2.eptic.com.br/arquivos/Revistas/VII,n.2,2005/EricGeorge.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2008, às 16h.

GUARESCHI, Pedrinho. Mídia e democracia: o quarto versus o quinto poder. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.1, n.1, p. 6-25, jul.-dez. 2005.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto – O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, [1947(1978)].

LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar. **Rádios comunitárias – Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)**. 2007. Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor). Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=439IPB001>>. Acesso em 05 mar 2008, às 22h.

LIMA, Venício A. **Estado Laico e Radiodifusão Religiosa**. 2008. Disponível em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/estado_laico_e_radiodifusao_religiosa>. Acesso em 01 abr 2013, às 17h.

_____. **Política de Comunicações: o balanço dos governos Lula**. 2010 Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4902>. Acesso em 03 jul 2012, às 23h.

LOBATO, Elvira. Donas de casa e cabeleireira são proprietárias de concessões milionárias. **Folha de São Paulo**. Edição de 27 mar 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2703201102.htm>>. Acesso em 14 jul 2013, às 20h.

MARTIS, Rodrigo. A avalanche evangélica. **Carta Capital**. 25/07/2012. p.42-47

MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, Willian. De grão em grão. **Carta Capital**. Edição de 24 abr 2013, p. 20-25.

MANZANO, Rodrigo. **RedeTV! vende metade da programação**. Disponível em: <<http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/noticias/2012/02/27/RedeTV-vende-metade-da-grade-de-programacao.html>> Acesso em 03 jul 2012, às 15h20,

MIÈGE, Bernard. **O Pensamento comunicacional**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MOSCO, Vincent. **The Political Economy of Communication**. London: Sage Publications, 2010, 2ed.

OLIVEIRA, Daniela. **Manipulação e Controle Social: a importância do Jornal Show da Fé para a propagação da ideologia da Igreja Internacional da Graça de Deus**. Recife: Unicap, 2010.

PIERANTI, Octavio. **Políticas Pública para Radiodifusão e Imprensa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 14 jul 2013, às 16h.

PRAGMATISMO Político. **Visita do papa no Brasil custará R\$ 118 milhões aos cofres públicos**. Disponível em <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2013/05/visita-do-papa-ao-brasil-custara-r-118-milhoes-aos-cofres-publicos.html>> Acesso em 24 jul 2013, às 22h.

WASKO, Janet. Estudando a Economia Política dos Media e da Informação. In: SOUZA, Helena (Org). **Comunicação, Economia e Poder**. Portugal: Porto Editora, 2006, p. 29-53.

VASCONCELOS, Fabíola. **Coronelismo Eletrônico ou Indústria cultural? Uma análise das empresas de radiodifusão do deputado federal Inocêncio Oliveira**. 2010. 141fs.

Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

ZAPANI, André Kron. **Capitanias midiáticas neopentecostais: a convergência dos campos político, midiático e religioso**. Disponível em <<http://confibercom.org/anais2011/pdf/st5-andrekronig.pdf>>. Acesso em 01 jul 2013, às 22h.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA E DIVERSIDADE ÉTNICO-RACIAL: REFLEXÕES E PROPOSTAS

PAULO VICTOR MELO⁹⁴

Introdução

A relação entre comunicação pública e diversidade étnico-racial se apresenta como um desafio contemporâneo tanto para pesquisadores acadêmicos, no sentido de revisitarem e até mesmo formularem teorias que contemplem a complexidade dessa relação, quanto para representantes da sociedade civil, no objetivo de adotarem a perspectiva da garantia da diversidade étnico-racial nos meios públicos como uma reivindicação democrática.

Uma análise das principais elaborações teóricas sobre comunicação pública evidencia que as questões étnico-raciais são em sua maioria negligenciadas como indicadores dos pressupostos necessários à constituição de meios de comunicação pública. Em alguns campos de estudos – especialmente dentre os culturalistas e também dentre os de orientação marxista, mais precisamente os autores vinculados à Economia Política da Comunicação – aborda-se a relação da comunicação pública com a diversidade cultural, mas, em grande medida, sem um aprofundamento acerca de quais categorias a compõem, negligenciando, assim, a centralidade da questão étnico-racial na perspectiva de democratização dos meios de comunicação e da sociedade.

Nesse sentido, o presente trabalho preocupa-se em refletir sobre essa

⁹⁴Doutorando em Comunicação e Política na Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: paulovictorufs@gmail.com

lacuna nas discussões sobre a comunicação pública e em apresentar algumas propostas no sentido de demarcar a relação entre a diversidade étnico-racial e a comunicação pública. São perguntas que norteiam este artigo: de que modo concepções sobre comunicação pública, principalmente as formuladas pelos estudos culturais latino-americanos e por autores da Economia Política da Comunicação, abordam a problemática da diversidade étnico-racial? Quais experiências de fóruns de organismos internacionais e articulações da sociedade civil relacionam as questões étnico-raciais à comunicação pública? Na perspectiva de democratização das comunicações e de cumprimento do caráter democrático, plural e diverso da comunicação pública, quais espaços podem ser constituídos e quais medidas podem ser adotadas para a garantia da diversidade étnico-racial nesses meios?

Na perspectiva de refletir e apontar caminhos para essas perguntas, o artigo obedece à seguinte estrutura: num primeiro momento, (i) é traçada uma discussão teórica a respeito da articulação entre comunicação pública e diversidade cultural, com destaque para duas correntes teórico-metodológicas: a culturalista latinoamericana e a economia política da comunicação; em sequência, (ii) aborda-se o papel dos meios de comunicação na representação da diversidade étnico-racial, demonstrando como os meios, mais especialmente a televisão, são instrumentos de perpetuação das desigualdades e do racismo, mas também buscando referências normativas internacionais que propõem medidas para a reversão desta realidade; e, por fim, (iii) são apresentadas propostas para a garantia da diversidade étnico-racial na comunicação pública, a partir de eixos como representação, produção, propriedade e controle social.

Comunicação Pública e Diversidade Cultural

Dentre as diversas correntes teóricas da área das comunicações, a que mais se aproxima de uma reflexão sobre o papel da comunicação pública na garantia da diversidade cultural é a concepção culturalista latinoamericana. A contribuição dos autores dessa perspectiva baseia-se, de um modo geral, em duas análises centrais e complementares. A primeira diz respeito às

transformações recentes da sociedade, sobretudo a ascensão da mídia a partir do desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação e as fortes mudanças no “caráter público” da sociedade e, por consequência, dos próprios meios de comunicação, tendo como resultados a conformação da mídia como principal espaço de produção de sentidos e identidades e de mediação social, bem como a construção de espaços mais fluidos e segmentados de sociabilidade, nos quais constituem-se identidades variadas de gênero, raça e etnia, orientação sexual e localização geográfica.

A noção de caráter público também está mudando. Sua assimilação ao caráter estatal está sendo questionada, para que seja aberta à geração de espaços onde circulem e sejam debatidas questões de interesse comum, e onde sejam expressas as diferenças e os interesses dos diversos setores (BELTRÁN, 2002, p. 89).

A segunda análise central diz respeito à formatação dos meios de comunicação públicos neste cenário de transformações. Para os autores desta linha de pensamento, os meios públicos – constituídos em sua maioria em contextos de regimes ditatoriais – desempenhariam um duplo papel: solidificar uma cultura nacional associada aos governos autoritários, ao mesmo tempo em que serviriam como suporte a um projeto específico de massificação da educação como condição à resposta à demanda por mão-de-obra qualificada em nações que então vivenciavam altas taxas de crescimento econômico.

Os projetos de televisão educativa, associados às televisões públicas, participavam da ideia de que as mídias massificariam a educação, apoiariam outros processos educacionais e permitiram atingir, com relativa facilidade, as populações que estavam excluídas dos circuitos oficiais da educação (BELTRÁN, 2002, p. 91-92).

Assim, a comunicação pública teria como compromisso fundamental contemplar as mudanças da sociedade e garantir a diversidade cultural.

Aposta-se em uma reconstrução do projeto público de televisão que, – ciente das novas condições de produção e de oferta, das inovações tecnológicas e de reconfigurações do público – ofereça o reconhecimento e expressão da diversidade cultural que compõe o nacional, represente a pluralidade ideológico-política, propicie uma informação independente, plural e inclusiva das diferentes situações regionais (MARTÍN-BARBERO, 2002, p. 56).

Martín-Barbero (2002) chega a afirmar que a televisão pública é aquela que interpela o público, incluído o consumidor enquanto cidadão. Mesmo reconhecendo a importância de não traçar separações maniqueístas, o autor entende como fundamental a distinção entre consumir e exercitar a cidadania, entendendo, assim, a comunicação pública como um espaço de inscrição de novas cidadanias, com garantia da participação e da expressão.

Em meio à experiência de desenraizamento que vivenciam tantos de nossos povos, a cavalo entre o universo camponês e um mundo urbano, cuja racionalidade econômica e informativa dissolve seus saberes e sua moral e desvaloriza sua memória e seus rituais, falar de participação é juntar, de maneira inextricável, o direito ao reconhecimento social e cultural, ao direito à expressão de todas as sensibilidades e narrativas nas quais se amoldam a criatividade política e cultural de um país (MARTÍN-BARBERO, 2002, p. 58).

Porém, mesmo considerando a representação da diversidade cultural na concepção culturalista de comunicação pública, vale ressaltar que esta se torna insuficiente na medida em que aponta a “desestatização” das mídias públicas, retirando-as “do domínio e da orientação hegemônica do Estado, levando-a para uma autonomia social e política” (BELTRÁN, 2002, p. 100).

Dessa forma, um modelo de comunicação pública a partir dos pressupostos culturalistas, em que há um distanciamento do Estado, colocaria em risco a própria ideia de diversidade na gestão das emissoras, visto que a garantia da participação necessita de uma base legal e normativa,

cujos regramentos se inscrevem na estrutura do Estado.

É com base nessa crítica que adquirem relevância os estudos que definem a comunicação pública como aparelho de Estado. De tradição marxista, nesta abordagem seria o Estado uma das bases de sustentação da Indústria Cultural, cumprindo, de acordo com Bolaño (2000), um papel determinante uma vez que é na sua estrutura que se materializam, como visto anteriormente, as contradições de classe e frações. Em outros termos, é no seu interior que se realiza a mediação dos interesses em disputa, garantindo a própria acumulação do capital.

A compreensão dessa dinâmica do Estado tem como base a concepção de “Estado ampliado”, de Antonio Gramsci. Segundo o autor (1978), o Estado é composto por dois níveis superestruturais: o que se pode chamar de “sociedade civil”, entendida como o conjunto dos organismos responsáveis pela elaboração ou difusão de ideologias (partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, sistema escolar, igrejas, meios de comunicação...), e a “sociedade política” (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou “Estado-coerção”), formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém hegemonia sobre toda a sociedade.

Nesta lógica, o Estado não seria confundido com os aparelhos de coerção do governo jurídico, mas compreenderia todo o espaço e processo de construção da direção da classe dominante na superestrutura. Ainda na análise de Gramsci (1978) essa supremacia se dá em meio a uma forte disputa de hegemonia na qual os interesses dominantes precisam construir compromissos institucionalizados junto aos interesses dos grupos dominados. Cabe ressaltar que por compromissos institucionalizados não se entende aqui um “comum acordo” entre as classes e forças antagônicas e conflitantes, mas a síntese de embates entre os grupos sociais em determinadas situações de correlação de forças.

O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. Mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias nacionais. O grupo dominante coordena-se

concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da Lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses do grupo subordinado; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até um determinado ponto, excluindo o interesse econômico-corporativo estreito (GRAMSCI, 1978, p. 50).

Desse modo, para Gramsci, uma das funções do Estado é justamente construir este compromisso institucionalizado entre as classes dominantes e dominadas, contribuindo não apenas para coibir os “desvios” em sua dimensão coercitiva, mas também para coesionar os elementos antagônicos da produção capitalista e da apropriação privada da riqueza social. Para tanto, o Estado é também um instrumento de produção e difusão dessas visões.

O Estado, quando quer dar início a uma ação pouco popular, cria previamente a opinião pública adequada, isto é, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil (...) A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, que poderia ser discordante. Essa é a razão principal pela qual existe a luta pelo monopólio dos órgãos de opinião pública: jornais, partidos, parlamento, de modo que uma única força modele a opinião e desse modo a vontade política nacional, dispersando os desacordos numa poeira individual e desorganizada (GRAMSCI, 1978, p. 73).

Nesse sentido, os meios públicos de comunicação são entendidos como instrumentos de produção e difusão dos interesses gerais do Estado, não havendo uma separação entre público e estatal: o Estado, público por natureza, estaria encarregado de organizar os sistemas públicos, em oposição à matriz privada hegemônica. Esta, portanto, é uma primeira diferenciação entre esta concepção e a culturalista.

Outra diferença desta perspectiva com relação aos culturalistas diz respeito à própria ideia de diversidade. Aqui, a sociedade é vista como um todo

complexo que constitui-se em diversos segmentos e processos identitários, mas não como algo que tenha sido desestruturado ao ponto de ter alterado a contradição essencial capital-trabalho, originária da dinâmica conflitiva da luta de classes. Assim, a diversidade cultural e o pluralismo necessários a um projeto de comunicação pública não são, para efeitos desta corrente de pensamento, neutros nem compõem um ideário onde a forma de contemplação das diferenças suplanta o conteúdo do programa de transformação da contradição estruturante da sociedade capitalista. Em outras palavras, a consideração das diferenças e das novas identidades é fundamental, mas de maneira alguma esgota o projeto de alteração da correlação de forças que marca a sociedade e, de maneira específica, o aparelho comunicação pública.

Cabe observar, porém, que tanto os estudiosos da corrente culturalista quanto os que veem a mídia pública como aparelho de Estado não explicitam a diversidade étnico-racial como elemento central na constituição da comunicação pública. Diversidade é um termo comum a essas duas concepções, mas utilizado de modo genérico, sem o aprofundamento necessário sobre qual tipo de diversidade está sendo abordado e sem delimitação sobre quais os componentes dessa diversidade. Assim as questões étnico-raciais, que se relacionam diretamente com a diversidade e a democracia, especialmente em países da América Latina, não são contempladas.

Mídia e Racismo: do reforço ao combate

Como escreveu Sodré (1999), os meios de comunicação funcionam

no nível macro, como um gênero discursivo capaz de catalisar expressões políticas e institucionais sobre as relações inter-raciais, em geral estruturadas por uma tradição intelectual e elitista que, de uma maneira ou de outra, legitima a desigualdade social pela cor da pele (SODRÉ, 1999, p.243).

O autor entende também que os discursos sociais – incluindo aí os discursos veiculados pelos meios de comunicação – desempenham um papel

central tanto na produção quanto na reprodução do preconceito étnico-racial, sendo o racismo na mídia suscitado por fatores da seguinte ordem:

a) A negação – quando os meios de comunicação tendem a negar a existência do racismo, considerando “anacrônica” a questão étnico-racial, a não ser quando este aparece como objeto noticioso, devido à violação flagrante desse ou daquele dispositivo anti-racista ou a episódicos conflitos raciais;

b) O recalçamento – quando, em seus diferentes modos de produção, a Indústria Cultural recalca aspectos identitários positivos das manifestações simbólicas de origem negra e indígena, por exemplo;

c) A estigmatização – aqui, Sodré faz referência à distinção entre a identidade social virtual (aquela que se atribui ao outro) e a identidade social real (conferida por traços efetivamente existentes) e demonstra que, na passagem do potencial/virtual ao real/atual, surge o estigma, a marca da desqualificação da diferença, ponto de partida para todo tipo de discriminação, consciente ou não, do outro. Nesse sentido, os meios de comunicação constroem identidades virtuais a partir não só da negação e do recalçamento, mas também de um saber do senso comum alimentado por uma tradição de preconceitos e rejeições.

d) A indiferença profissional – organizando-se empresarialmente, os meios de comunicação contemporâneos pautam-se pelos ditames do comércio e da publicidade, pouco interessados em questões como a discriminação de minorias. Como consequências, os profissionais que atuam nos meios de comunicação acabam dessensibilizando-se com problemas dessa ordem.

Nessa mesma linha de argumentação, Silva, Santos e Rocha (2010) afirmam que os meios de comunicação participam da sustentação e produção do preconceito étnico-racial, especialmente em contextos latinoamericanos.

As comunicações midiáticas em geral e televisivas em particular (...) apresentam duas características comuns aos discursos racistas observados em países diversos da América Latina: a branquitude normativa (o branco que se coloca discursivamente como padrão de humanidade) e a estética ariana (hipervalorização de traços europeus, particularmente nórdicos) como forma de hierarquização racial e desvalorização, principalmente, de indígenas e negros (SILVA, SANTOS e ROCHA, 2010, p. 82).

Atentos a esta realidade, organismos internacionais e fóruns de articulação da sociedade civil têm elaborado documentos sobre o papel dos meios de comunicação na garantia da diversidade étnico-racial. De um modo geral, esses documentos apresentam proposições que constituem indicadores importantes sobre mudanças necessárias para a comunicação pública.

Marco fundamental neste sentido foi a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em 2001. Ainda que não aborde especificamente a comunicação pública, mas sim os meios de comunicação de um modo geral, interessa observar, na Declaração e Programa de Ação da Conferência, a centralidade da comunicação na garantia da diversidade étnico-racial e na superação dos preconceitos. Sobre isso, seguem alguns pontos da Declaração:

- (43) Incentiva a mídia a promover o igual acesso e a participação nos meios de comunicação dos Roma, Ciganos, Sinti e Nômades, assim como a protegê-los das reportagens racistas, estereotipadas e discriminatórias, e convoca os Estados a facilitarem os esforços midiáticos neste sentido;

- (88) Reconhecemos que os meios de comunicação devem representar a diversidade de uma sociedade multicultural e desempenham um papel na luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Neste sentido, chamamos a atenção para o poder da propaganda.

- (90) Reconhecemos a contribuição positiva que o exercício do direito à liberdade de expressão, particularmente, pelos meios de comunicação e pelas

novas tecnologias, incluindo a Internet, e o pleno respeito pela liberdade de buscar, receber e conceder informações podem trazer para a luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

- (92) Reconhecemos também a necessidade de se promover o uso de novas tecnologias de informação e comunicação, incluindo a Internet, para contribuir na luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; as novas tecnologias podem auxiliar na promoção da tolerância e do respeito à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da não-discriminação;

- (93) Afirmamos que todos os Estados devem reconhecer a importância da mídia comunitária que dá voz às vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;

- (142) Enfatiza a importância de se reconhecer o valor da diversidade cultural e de se adotarem medidas concretas para incentivar o acesso das comunidades marginalizadas à mídia tradicional e alternativa, inter alia, e à apresentação de programas que reflitam suas culturas e linguagens;

- (144) Insta os Estados e incentiva o setor privado a promoverem o desenvolvimento através da mídia, incluindo a mídia impressa e eletrônica, a Internet e a propaganda, levando-se em conta a sua independência, e através de suas associações e organizações pertinentes em níveis nacionais, regionais e internacionais, de um código de conduta ética voluntário e de medidas de autorregulação, de políticas e de práticas que visem a: (a) Combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata; (b) Promover a representação justa, equilibrada e equitativa da diversidade de suas sociedades, bem como assegurar que esta diversidade seja refletida entre sua equipe de pessoal; (c) Combater a proliferação de ideias de superioridade racial, justificação de ódio racial e de qualquer tipo de discriminação; (d) Promover o respeito, a tolerância e o entendimento entre todos os indivíduos, povos, nações e civilizações através, por exemplo, da assistência em campanhas de sensibilização da opinião pública; (e) Evitar todo tipo de estereótipos e, particularmente, o da promoção de imagens falsas dos migrantes, incluindo trabalhadores migrantes e refugiados com o intuito de prevenir a difusão de sentimentos de xenofobia entre o público e

para incentivar o retrato objetivo e equilibrado de pessoas, dos eventos e da história.

Outra iniciativa importante no sentido de demarcar a comunicação como ambiente de garantia da diversidade étnico-racial foi a Cumbre Continental de Comunicación Indígena, realizada em novembro de 2010, na Colômbia. Algumas das propostas:

- Exigimos a los estados nacionales una legislación que garantice que los pueblos y nacionalidades indígenas contemos con un espectro suficiente para cubrir las demandas de comunicación en todos nuestros territorios;

- Demandamos a los medios de comunicación públicos y privados respeto a los pueblos y naciones indígenas en sua línea editorial y en programación, porque reproducen prácticas discriminatorias a la imagen y a la realidad de los pueblos y naciones indígenas del continente, así como violenta y desvaloriza la identidad de nuestros pueblos;

- Demandamos a los medios de comunicación públicos y privados espacios en su programación para difundir valores culturales, lingüísticos, así como realidades socioculturales y políticas de los pueblos y nacionalidades indígenas, para el fomento a la interculturalidad, especialmente a través de contenidos elaborados por los y las comunicadores indígenas.

Como reflexo dos apontamentos desses documentos internacionais, diversos países formularam nos anos seguintes legislações nacionais sobre diversidade étnico-racial que se preocupam em demarcar o papel dos meios de comunicação. Um exemplo é a Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación, da Bolívia. O artigo III da lei diz o seguinte:

En el ámbito de la comunicación, información y difusión. a) El estado deberá promover la producción y difusión de datos estadísticos sobre racismo y discriminación, con el fin de eliminar las desigualdades sociales. b) Promover la realización de investigaciones, estudios cuantitativos y cualitativos sobre el racismo y toda forma de discriminación, así como los efectos de éstos fenómenos sobre sus víctimas, con el fin de

definir políticas y programas encaminados a combatirlos. c) Instar a los medios de comunicación públicos y privados a proveerse de mecanismos internos que garanticen la eliminación del racismo y toda forma de discriminación, en relación a su responsabilidad de generar opinión publica, conforme a la constitución política del estado. d) Disponer que los medios de comunicación, radiales, televisivos, escritos y las nuevas tecnologías de la información y comunicación como el internet, eliminen de sus programaciones lenguajes, expresiones y manifestaciones racistas, xenófobas y otros de contenido discriminatorio. e) Difundir: el contenido de la presente Ley; los instrumentos nacionales e internacionales sobre racismo y toda forma de discriminación; y las políticas públicas relacionadas con el tema. f) Los medios de comunicación deberán apoyar las medidas y acciones en contra el racismo y toda forma discriminación (BOLÍVIA, 2010).

Outro exemplo é a Ley Orgánica contra la Discriminación Racial de Venezuela, de 2011, que em seu artigo 18 prevê:

Los medios de comunicación social y difusión de carácter privado, el Sistema Nacional de Medios Públicos, así como los medios de comunicación del Poder Popular o de otras modalidades, en el ámbito comunal, municipal, estatal y nacional, deben incluir en su programación contenidos orientados a la prevención y erradicación de la discriminación racial (VENEZUELA, 2011).

Na elaboração de marcos regulatórios para o setor das comunicações, alguns países têm avançado no apontamento de princípios e propostas que contemplem a relação entre meios de comunicação e diversidade étnico-racial. A Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual da Argentina, conhecida por Ley de Medios, por exemplo, estabelece que cabe ao Estado a reserva de uma frequência de televisão, uma de rádio FM e outra de rádio AM para os povos originários nas localidades onde estão situados, além de garanti-los uma vaga no Conselho Consultivo Honorário dos Meios Públicos, que tem como responsabilidade o controle social do cumprimento dos objetivos da lei pelas

emissoras de rádio e televisão públicas.

Nesse mesmo caminho, a Ley Orgánica de Comunicación do Equador, de 2013, define, em seu artigo 36, que

Los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias tienen derecho a producir y difundir en su propia lengua, contenidos que expresen y reflejen su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes (...) Todos los medios de comunicación tienen el deber de difundir contenidos que expresen y reflejen la cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, por un espacio de 5% de su programación diaria, sin perjuicio de que por su propia iniciativa, los medios de comunicación amplíen este espacio. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación establecerá los mecanismos y la reglamentación para el cumplimiento de esta obligación (EQUADOR, 2013, p. 8).

E como garantir a diversidade étnico-racial na comunicação pública?

Traçada a discussão entre comunicação pública e diversidade étnico-racial do ponto de vista das formulações teóricas e dos apontamentos em documentos normativos, cabe refletir sobre quais espaços e medidas, em termos efetivos, podem ser adotadas no sentido de contemplar a diversidade étnico-racial como componente definidor de uma comunicação pública democrática.

Como questões-chave para o debate, vale resgatar alguns trechos do Manifesto escrito por atores, atrizes e diretores negros brasileiros e apresentado no Festival de Cinema do Recife, em 2000:

- Como a TV pública poderá dar um salto de qualidade, estabelecendo um compromisso efetivo em refletir nossa rica diversidade cultural étnico-racial?

- Como fazer com que a TV pública seja organicamente ligada também

às expressões culturais negra e indígena, e não somente com o universo das classes médias eurodescendentes?

- Como incorporar os atores culturais e políticos afrodescendentes nos processos de gestão da TV pública?

- Como assegurar que o financiamento da TV pública atenda esta nova intencionalidade e compromisso em refletir nossa rica diversidade de expressões culturais dos diferentes segmentos étnico-raciais, assegurando fundos para programas voltados para a autoestima e valorização das populações afrodescendentes e indígenes?

Como forma de contribuir na reflexão e buscar apontar caminhos para essas e outras questões, sem a pretensão de esgotar as dimensões possíveis sobre a relação entre comunicação pública e diversidade étnico-racial, entende-se aqui que, de um modo geral, esta relação se articula ao redor de quatro eixos complementares: a) a representação, no que diz respeito à visibilidade da diversidade étnico-racial nos conteúdos veiculados por esses meios; b) a produção, na perspectiva da presença da diversidade étnico-racial no quadro de trabalhadores dos meios de comunicação pública; c) a propriedade, de modo a garantir que a concessão de emissoras públicas de comunicação tenha como princípio e objetivo a diversidade étnico-racial; d) o controle social, possibilitando que a diversidade étnico-racial esteja contemplada nos mecanismos e órgãos de fiscalização e monitoramento dos meios públicos.

O primeiro componente – da representação – é, certamente, o mais abordado sobre a relação entre comunicação (incluindo as mídias públicas) e diversidade étnico-racial em pesquisas acadêmicas. Uma pesquisa realizada em 2007, pelo cineasta Joel Zito Araújo, intitulada “Onde está o negro na TV pública?”, demonstrou que a programação das emissoras públicas de televisão do Brasil (país que, segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tem 51% da sua população formada por negros e negras) expressa um baixo perfil de reflexão sobre a diversidade étnico-racial brasileiro. Apenas 4,1% da programação das três principais emissoras nacionais de TV pública do país à época tiveram programas com foco na cultura negra

brasileira ou histórias individuais e coletivas de afrodescendentes. Assim, de acordo com a pesquisa, as TVs públicas “deixam de incorporar as matrizes étnico-raciais negra e indígena, vertentes que imprimiram, na fusão com a cultura europeia, a originalidade da cultura brasileira e o grande patrimônio simbólico deste país” (ARAÚJO, 2007, p.5).

Como medidas para a reversão deste cenário, propõe-se aqui: a veiculação de representações positivas sobre as distintas matrizes étnico-raciais em todos os formatos; a produção e exibição de programas infantis que abordem a diversidade étnico-racial; e a realização prioritária de parcerias com produtoras independentes geridas por grupos étnico-raciais minoritários para veiculação dos conteúdos gerados por esses grupos.

Sobre o segundo eixo, a produção, a mesma pesquisa feita por Joel Zito revelou que o quadro de apresentadores e jornalistas das emissoras públicas de televisão do país também não contempla a diversidade étnico-racial, sendo 86% dos apresentadores e 93,3% dos jornalistas de descendência europeia. Segundo o pesquisador, o que se verifica é que as TVs públicas “não superam o universo das TVs privadas e repetem a ausência de apresentadores/as afrodescendentes nos *talkshows* e programas de auditório, gêneros que, por seu conteúdo, permitiriam a incorporação de maior segmentação temática” (ARAÚJO, 2007, p. 6).

Nesse sentido, outra medida fundamental para garantir a diversidade étnico-racial na comunicação pública é assegurar espaços para que as distintas matrizes possam emitir os seus discursos. Isto implica, como escreveu Origlio (2011, p. 167), que “*en la una situación ideal, las ‘minorías’ o sea las vocês marginales y/o disonantes con las hegemónicas, deberían tener la posibilidad de trabajar en los medios como productores de mensajes*”.

Como caminhos possíveis para a concretização deste objetivo, propõe-se aqui: a realização de censos étnico-raciais no interior dos meios de comunicação pública e o estabelecimento de cotas étnico-raciais em todos os níveis de trabalho desses meios, como a produção, apresentação, direção, etc.

Porém, na perspectiva de uma comunicação pública que esteja alinhada com o compromisso da diversidade étnico-racial, a questão da representação

nos conteúdos e no quadro funcional não é suficiente, visto que, de acordo com Origlio (2011):

los grupos minoritarios en los sectores productivos de la industria mediática no se configuran como una presencia monolítica, ya que en su interior representan las mismas dinámicas dialécticas de negociación identitaria y ejercicio del poder que se dan también en otros niveles de la vida social. Esto significa que el simple hecho de permitir la presencia de algún miembro perteneciente a una ‘minoría’ detrás de las pantallas no garantiza que se represente de manera justa la causa de la minoría misma: no por el simple hecho de ser indígena, un individuo va a tener que erigirse a representante y/o vocero de la causa indígena en los medios masivos mainstream no garantiza que los indígenas sean representados en los medios, ya que la libertad del individuo se impone por encima de sus ‘deberes’ frente a la colectividad de la cual es parte (ORIGLIO, 2011, p. 5).

Nesse sentido, adquirem centralidade na relação entre comunicação pública e diversidade étnico-racial os eixos da propriedade e do controle social. Segundo Caribé (2010), o acesso e desenvolvimento da propriedade de meios de comunicação precisam ser encarados como cruciais à participação dos grupos minoritários na arena pública por onde se constroem os discursos sociais.

O acesso à internet, a participação em redes sociais e a convergência tecnológica também são fundamentais, mas não significam a anulação dos mecanismos tradicionais de dominação. Da mesma forma que o trabalho escravo continua a existir e é atrelado às grandes propriedades rurais voltadas para exportação, a invisibilidade, estereótipo e até a criminalização do negro continuarão a existir nos meios de comunicação enquanto a radiodifusão pertencer a poucas famílias no país (...) Para a OEA [Organização dos Estados Americanos], a concentração da propriedade da radiodifusão é essencialmente da ordem econômica e afeta diretamente segmentos historicamente discriminados, produzindo um efeito similar a censura: o silêncio. Nesse quesito o Estado tem papel fundamental em reverter este

panorama – no qual ele é co-autor – ao incluir esses grupos (CARIBÉ, 2010, p. 2).

Sobre esses aspectos (propriedade e controle social), propõe-se aqui: a implementação de marcos legais nacionais de comunicação que tenham como determinação a garantia de meios públicos sob propriedade de grupos étnico-raciais minoritários; políticas públicas que facilitem, dos pontos de vista econômico e burocrático, o processo de criação e desenvolvimento de emissoras públicas de rádio e TV por esses segmentos; investimento prioritário, via publicidade estatal, em veículos em que a posse da propriedade esteja em grupos representativos desses segmentos; reserva de vagas destinadas aos diferentes grupos étnico-raciais nas instâncias de fiscalização, gestão e direção das emissoras públicas.

Considerações finais

Uma primeira consideração conclusiva a ser feita aqui é o fato de que a garantia da diversidade étnico-racial na comunicação pública, como componente fundamental para a constituição desta, é desconsiderada nas diversas correntes de pensamento da área das comunicações. De um modo geral, a relação se estabelece por meio da questão da diversidade cultural, mais ampla e genérica que a diversidade étnico-racial. Nesse sentido, uma aproximação e diálogo entre os culturalistas e os autores da economia política da comunicação podem sinalizar para a formulação de indicadores que delineiem o espaço da diversidade étnico-racial na definição do conceito de comunicação pública.

Se da perspectiva das formulações teóricas a questão da diversidade étnico-racial é praticamente negligenciada no que diz respeito à caracterização da comunicação pública, do ponto de vista da elaboração de organismos internacionais e dos debates da sociedade civil há, nos últimos anos, uma crescente preocupação da relação entre os temas, como pode ser verificado em documentos normativos e/ou reivindicatórios. Cabe destacar

também que, muito do que é apontado em termos de propostas e princípios nesses documentos pode, inclusive, servir de base referencial para o desafio da produção teórica.

Entendendo o Estado como ambiente da disputa ideológica e estabelecimento de conflitos de classe e os veículos de comunicação pública como aparelhos de Estado, ressalta-se aqui, por fim, a importância de políticas públicas que garantam a diversidade étnico-racial na comunicação pública, a partir dos seguintes eixos: representação, no que diz respeito à visibilidade da diversidade nos conteúdos; produção, na perspectiva da presença da diversidade no quadro de trabalhadores desses meios; propriedade, de modo a garantir que a concessão das emissoras tenha como princípio e objetivo a diversidade étnico-racial; e controle social, possibilitando que a diversidade étnico-racial esteja contemplada nos mecanismos e órgãos de fiscalização e monitoramento.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Joel Zito. Onde está o negro na TV pública brasileira? In ARAÚJO, Joel Zito (org.). **O Negro na TV Pública**. ARAÚJO, Joel Zito (Org.) Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2010.

BELTRÁN, German Rey. O cenário móvel da televisão pública: alguns elementos do contextos In RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

BOLAÑO, César. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

CARIBÉ, Pedro. **Radiodifusão para o povo negro**. Disponível em: <http://bit.ly/1Keuabd> Acessado em 20 de agosto de 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileiro, 1978.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a**

invenção In RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

ORIGLIO, Barbara. Televisión y minorías: modelos para la construcción de una participación democrática en México In **Trazos de otra Comunicación en América Latina**. Barranquilla, Colômbia: Editora Universidad del Norte, 2011.

SILVA, Paulo Vinícius Batista da; SANTOS, Wellington Oliveira dos; ROCHA, Neli Gomes. Racismo discursivo, legislação e proposições para a televisão pública brasileira In **O Negro na TV Pública**. ARAÚJO, Joel Zito (Org.) Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2010

SODRÉ, Muniz. **Sobre imprensa negra** In Revista Lumina – FACOM/UFJF, v.1, n.1, p.23-32, jul/dez. 1998.

Legislações e Declarações

Declaração da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlatas. Disponível em: <http://bit.ly/1Nuu8xC>. Acessada em: 10 de agosto de 2015.

Declaración de la Cumbre Continental de Comunicación Indígena. Disponível em: <http://bit.ly/1EdB2EW> Acessada em: 12 de agosto de 2015.

Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación da Bolívia. Disponível em: <http://bit.ly/1U8rgp6> Acessado em 13 de agosto de 2015.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) nº 26.552. Disponível em: www.afsca.gob.br/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual Acessada em: 12 de agosto de 2015.

Ley Orgánica contra la Discriminación Racial de Venezuela. Disponível em: <http://bit.ly/1QUpRUz> Acessado em 13 de agosto de 2015.

Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador

Disponível em: www.asambleanacional.gov.ec/ley_organica_comunicacion.pdf Acessada em: 12 de agosto de 2015.

DIREITOS HUMANOS E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

ELEN GERALDES⁹⁵

JANARA SOUSA⁹⁶

Introdução

Neste artigo, nos debruçaremos sobre os impactos que a Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI) pode trazer à sociedade brasileira, sobretudo por reforçar dois direitos humanos ainda em construção no país: o Direito à Informação e à Comunicação. Mostraremos como a LAI pode contribuir para uma mudança cultural da lógica pública ao motivar o deslocamento de práticas de opacidade e segredo para as de transparência e participação. Enfim, queremos compreender como a LAI traz à tona um debate político e técnico sobre as “verdades” do Estado e as contribuições da comunicação a esse processo.

Falar de Direitos Humanos (DH) na contemporaneidade é cair, muitas vezes, numa armadilha motivada pela banalização discursiva. Trata-se de um slogan batido, repetitivo, até esvaziado de sentido. Os DH parecem uma panaceia, uma resposta padronizada a qualquer conflito e tensão e, embora muito evocados e citados, sua abrangência é bastante específica. Quem são os sujeitos dos DH em sociedades como a brasileira, por exemplo, marcadas por uma origem colonial, escravocrata e patriarcal?

A reflexão da filósofa política Hannah Arendt destaca a contradição desses direitos ditos universais, inalienáveis e referentes a um ser humano

⁹⁵Professora da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília (UnB).

⁹⁶Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília (UnB).

“abstrato”, nascido em todo ou em qualquer lugar, quando, na prática, tais direitos são facilmente retirados de alguns sujeitos por questões religiosas, étnicas ou de classe social, por exemplo. Assim afirma Arendt:

Os direitos do homem, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexequíveis – mesmo nos países cujas constituições se baseavam neles – sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano. A esse fato, por si já suficientemente desconcertante, deve acrescentar-se a confusão criada pelas numerosas tentativas de moldar o conceito de direitos humanos no sentido de defini-los com alguma convicção, em contraste com os direitos do cidadão, claramente delineados (ARENDR, 2006, p. 327).

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos demonstra a mudança de *status* dos DH com o fim do socialismo. Se antes eles eram tidos como “suspeitos”, pelo menos para a esquerda, já que durante a Guerra Fria justificaram as ações de “ditadores amigos”, permitiram violações em nome do desenvolvimento e apresentaram duplos critérios na avaliação de nações aliadas ou rivais, tornaram-se, a partir dos anos 90, na ausência de outras utopias, um guia emancipatório e uma linguagem da política progressista.

Da mesma forma que os DH permeiam vários discursos, são também desconstruídos discursivamente por grupos conservadores que defendem penas capitais, polícias violentas e presídios insalubres. Alega-se que os DH são para os réus e não para as vítimas. Nesta batalha discursiva, os DH aparecem como sintoma e causa da fragilidade do sistema judiciário do país, um sinônimo de injustiça. Não obstante tais discursos terem pouca representatividade acadêmica, beneficiam-se da grande visibilidade mediática. Acontecem na mídia e são por ela exaustivamente reproduzidos.

Contestam-se os DH também por seu suposto etnocentrismo, já que suas origens e referências são ocidentais, sobretudo europeias e estadunidenses, mas se apresentam como universais. Nessa linha de críticas, os DH são identificados como reforçadores de visões de mundo e valores hegemônicos, em detrimento de outras experiências histórias e culturais. Como afirma, de

forma precisa, Luis Eduardo Soares (2001, p. 23), os Direitos Humanos são vistos pela antropologia como importantes aliados na luta contra a opressão, mas também podem ser considerados uma força opressora:

(1) os direitos humanos, para os antropólogos contemporâneos, são a expressão etnocêntrica das pretensões hegemônicas de formações culturais específicas, apoiadas em instituições, Estados e alguns aparatos de poder; (2) constituem instrumento indispensável de luta política democrática e momento especialmente significativo do processo civilizatório.

Já os Direitos Humanos à Informação e à Comunicação compartilham das vulnerabilidades anteriormente citadas, mas têm as suas próprias. Podemos citar, pelo menos, três delas: a **invisibilidade**, já que poucos sabem a que eles se referem e as lutas por esses direitos nem sempre conseguem se expandir para diferentes segmentos sociais; a **confusão** – já que um é tomado por sinônimo do outro e ambos são tidos somente como uma defesa da liberdade de expressão; e, por fim, a **noção de que o acesso material é suficiente** para garantir a sua efetividade.

A LAI brasileira surge neste cenário e é herdeira dessas discussões. Mas o que a caracteriza? Qual a sua história?

Segredos e mentiras

O Brasil foi o 90º país a ter uma lei de acesso a informações públicas. Tal demora pode ser atribuída à sua tradição patrimonialista, cartorial e colonial, em que o Estado não valorizava o diálogo com a população e utilizava a coerção como mecanismo recorrente para manter a estabilidade e a ordem. De forma geral, apenas uma elite privilegiada tinha acesso a informações públicas para reforçar o seu poder.

Pesquisadores como Geraldine e Reis (2012) enfatizaram o jogo da informação no estado brasileiro. Não se trata meramente de silêncio, de um Estado que se recusa a falar, mas de um Estado que considera a informação

uma forma de poder a ser compartilhada pelos mais próximos e a ser negada ao conjunto da população. Um Estado cujo ideal é ser opaco, permitindo apenas vislumbres de informação para agradar os amigos e mobilizar o conjunto da sociedade, fechando-se em outros aspectos.

A Constituição de 1988, chamada de cidadã, colocou a transparência como princípio, diretriz e valor do Estado. A consolidação da experiência democrática exige a participação popular, que só é possível com transparência. É uma mudança paradigmática:

A garantia de acesso à informação representa o compromisso de desvelar de antemão. É abrir o Estado por princípio e assumir uma nova postura de transparência em vez do sigilo. Esse movimento resulta de um acúmulo histórico em busca de direitos humanos e que no nosso país se apresenta no rol dos direitos fundamentais – Artigo 5o. Desse modo, enquanto na cultura do segredo a gestão pública é pautada pelo princípio que a circulação de informação oferece riscos, na cultura da transparência entende-se que a informação pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e eficaz às demandas da sociedade” (GERALDES e REIS, 2012, p.6).

A questão da transparência e o acesso a informações públicas tornaram-se um dever e um direito expresso nesta Constituição. No artigo 5º, inciso 33, tem-se o seguinte texto: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)” (BRASIL, 1988). Há no texto constitucional o desejo do Estado de virar a página da ditadura militar, marcada por governos secretistas, que violaram seguidamente os direitos dos cidadãos sob os mais variados aspectos, e ingressar numa nova fase, regida pelo signo da cidadania e da democracia. No entanto, este texto da CF necessitava de uma Lei para regulamentá-lo e, ao longo da década de 90, as condições para criação e aprovação deste instrumento não foram criadas.

O cenário de aprovação da Lei de Acesso à Informação no Brasil foi

forjado a partir do início dos anos 2000, tanto pelo Governo, quanto pela sociedade civil organizada. Por um lado, os anos 2000 representaram uma profunda mudança no contexto político, já que pela primeira vez foi eleito um presidente operário e sindicalista do ABC Paulista e líder do maior partido político de esquerda do país: Luiz Inácio Lula da Silva. Logo no início do seu primeiro Governo foi criada, em 2003, a Controladoria Geral da União, cujo objetivo é a defesa do patrimônio público e o enfrentamento de desvios e desperdícios dos recursos públicos, e entrou no ar, em 2004, o portal da transparência (www.portaldatransparencia.gov.br), uma iniciativa de tornar públicos os gastos do Governo Federal.

Por outro lado, também no ano de 2003 foi criado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (www.informacaopublica.org), composto por mais de 20 organizações não governamentais. À época o objetivo do Fórum era: “(...) agregar organizações da sociedade civil sem vínculo partidário e pressionar o governo e a sociedade pela regulamentação do direito de acesso a informação pública, já previsto na Constituição Brasileira” (FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS, 2013). Três anos após a sua criação, o Fórum entregou um documento aos candidatos a presidente, do pleito de 2006, no qual solicitava a regulamentação do direito à informação: “O presidente Lula afirmou que, se reeleito, apresentaria projeto de lei sobre o tema. No final de 2008, o Palácio do Planalto sinalizou o envio de projeto ao Congresso, algo que aconteceu em 2009 e estabeleceu os parâmetros da lei 12.527/2011” (PAULINO; SILVA, 2012).

O projeto da Lei de Acesso à Informação (PLC 41/2010) tramitou entre os anos de 2010 e 2011 no Congresso Nacional, quando foi aprovado em novembro de 2011 e passou a vigorar em maio de 2012. Bem diferente da década de 2000, o cenário passou a ser de fiscalização do cumprimento da Lei e debate dos ajustes necessários.

É fundamental enfatizar que o contexto de reivindicação de transparência e acesso à informação não acontece só no Brasil. O primeiro país a instituir uma lei desta natureza foi a Suécia, em 1766, ainda no século XVIII. No entanto, até a década de 90 somente 13 países do mundo tinham leis de acesso à informação. Foi nos anos 2000, a exemplo do que aconteceu no

Brasil, que o mundo viu o grande crescimento de leis garantindo o supracitado direito. Seguramente, este crescimento internacional foi impulsionado pela conquista da cidadania e pelas condições que as tecnologias criaram com relação à produção, disseminação e recuperação da informação:

O avanço dessas tecnologias aumentou a capacidade de a população fiscalizar o poder público e participar dos processos de tomada de decisão. Com isso, a informação se tornou ainda mais importante para os cidadãos. O resultado foi o aumento na demanda pelo respeito do direito de acesso à informação (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 16).

Na América Latina todos os países, com exceção da Costa Rica e Cuba, já aprovaram leis de direito ao acesso a informações públicas. Sem dúvida, o cenário exposto nesta introdução torna claro que há um entendimento internacional de que o acesso à informação é um direito fundamental do cidadão. Este acesso tem duas perspectivas claras: a primeira de enfrentamento da corrupção e de controle social da máquina governamental; a segunda é a construção de pactos sociais baseados na transparência e no estímulo ao diálogo, capaz de gerar e consolidar a confiança entre os representantes e seus representados.

Para compreender a LAI, podemos desmembrá-la em três aspectos. O primeiro é o significado de informação pública, que para a Lei é, de forma geral, toda aquela produzida ou acumulada por órgãos ou entidades públicas, ou produzida e mantida por pessoas físicas e privadas em decorrência de vínculos com essas instituições. Contempla também um leque muito amplo de informações sobre patrimônio, como licitações e contratos, organização, políticas, ações e eventos públicos. Portanto, a LAI tem abrangência federal, estadual e municipal, nos poderes executivo, legislativo e judiciário e abarca fundações, autarquias, empresas de economia mista e até entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos.

O segundo aspecto da lei diz respeito a como essa informação deve ser disponibilizada, ou seja, como vai chegar ao cidadão. Isto envolve uma

transparência ativa, em que as organizações publicam rotineiramente informações, e transparência passiva, em que respondem a questões formuladas pelos cidadãos.

O terceiro aspecto da lei são os prazos e recursos para que as demandas dos cidadãos sejam atendidas. Não basta responder, é necessário fazê-lo dentro de um prazo estipulado pela lei. Em caso de recusa, cabe uma justificativa que, se não for aceita, poderá resultar num processo. O segredo passa a ser a exceção, não a regra.

Para entender as implicações das mudanças pretendidas pela LAI, é preciso analisar os dois direitos que a fundamentam e com os quais a lei dialoga: Direito à Informação e Direito à Comunicação.

Além da liberdade de expressão

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos é bastante claro:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, este direito implica a liberdade de manter as suas próprias opiniões sem interferência e de procurar, receber e difundir informações e ideias por qualquer meio de expressão independentemente das fronteiras (ONU, 1948).

Observam-se duas preocupações dos autores do texto: resguardar o direito à liberdade de opinião, que parte do pressuposto de que diferentes sujeitos enxergam o mundo de diferentes formas, conforme o grupo ao qual estão vinculados, sua cultura, seus valores e suas histórias de vida; e proteger a liberdade de expressão, que se refere à utilização, por parte desses sujeitos, dos meios para receber e divulgar informações e ideias.

Diferentes atores sociais apropriaram-se, em diferentes momentos históricos, do artigo 19 para referendar suas lutas. A liberdade de expressão, por exemplo, irá se tornar a bandeira de empresas de comunicação que muitas vezes a utilizaram para justificar seus atos e se eximir de qualquer

consequência por uma exposição arbitrária de ideias que atingem reputações de grupos e de pessoas.

A liberdade de expressão é um direito individual, básico e fundamental, vinculado à pessoa, ao jeito da fala, da expressão do pensamento etc. A liberdade de imprensa, muitas vezes, é confundida com a liberdade de imprimir, que surgiu num período que não havia nada parecido com o que chamamos de imprensa hoje. Nos documentos que falam sobre essa liberdade, há sempre uma distinção entre liberdade de expressão e liberdade de imprensa. O que, originalmente, era tido como imprimir manifestações individuais de pensamentos foi se transformando em liberdade de imprensa em função do surgimento de jornais e a transformação destes em grandes conglomerados, como as corporações que temos hoje. E isso foi se afastando cada vez mais da liberdade de expressão original, individual, do direito à fala. No entanto, os grandes grupos de mídia continuam fazendo uma equação entre liberdade de expressão e liberdade de imprensa que não se justifica. Só faria sentido na medida em que a liberdade de imprensa contemplasse o direito à comunicação que é direito de cada um, individualmente, de se expressar através de qualquer meio, inclusive destas instituições que se transformaram em empresas comerciais (LIMA, 2010).

O direito à informação, portanto, insere-se nesta apropriação discursiva indevida da liberdade de expressão pelos poderosos grupos de mídia, que tem duas faces: a justificável resistência à censura, cujas marcas estão presentes, de forma geral, na história da imprensa mundial, e também a perigosa ausência de qualquer mecanismo de controle social sobre ideias produzidas para perseguir e discriminar sujeitos e grupos. A liberdade de expressão pode se tornar um alibi para que os interesses dos detentores dos meios de comunicação ganhem projeção mediática, silenciando ou destruindo argumentos contrários.

Para além da crítica à manipulação do conceito de liberdade de expressão, o direito à informação também sente as influências da banalização informacional. Tanta informação é produzida hoje que parece desnecessário

defender o direito a ser informado e a informar. No entanto, embora as tecnologias de informação aparentemente tornem mais disponíveis alguns dados, nem sempre esses dados estão relacionados, contextualizados e problematizados, transformando-se em informação, nem sempre também a fonte dessas informações é segura e a qualidade é confiável.

Uma fragilidade do direito à informação é que frequentemente toma-se o acesso aos meios como a única condição para a sua efetivação. No entanto, embora as condições materiais sejam imprescindíveis – ter um computador, por exemplo, para navegar na internet, deve-se discutir outros conceitos de acesso. Por exemplo, os requisitos instrucionais e educacionais para discernir sobre a qualidade da informação e, mais que isso, para considerar a informação indispensável, ou seja, a existência de uma cultura de acesso à informação.

Se relacionarmos a LAI e o direito à informação, observamos que a lei é fruto desse direito, já que considera que os sujeitos devem ter acesso às informações produzidas sobre eles. No entanto, é indispensável enfatizar a necessidade de se produzir informações de qualidade, claras e precisas, não somente dados descontextualizados. O Estado deve tornar o acesso às informações uma política de comunicação que transforma a sua lógica de funcionamento. Cada ação do Estado, cada dado produzido, deve ser pensado para que o cidadão tome conhecimento dele, conformando uma cultura organizacional de transparência.

Os primeiros dados sobre esta Lei ainda tão jovem mostram que os principais usuários da LAI têm alta escolaridade e muitos deles pertencem a categoriais que já trabalham com a informação, como os jornalistas. Para que o direito à informação seja exercitado pelo cidadão sem posses ou instrução elevada, é necessário se prover condições de acesso (uma banda larga de qualidade para todos, por exemplo, e uma escolaridade suficiente para realizar as solicitações), mas também este direito tem de ser reconhecido, compreendido e *desejado*. Sim, é preciso que a escola, os meios de comunicação, as famílias, os diversos grupos sociais saibam e compartilhem a importância das informações públicas para a responsabilização do Estado e o exercício da cidadania.

O equívoco de que o direito à informação já foi atingido ou ainda de que ele se refere apenas ao direito de ser informado (e não ao de informar, por exemplo) e a politização do debate levaram à luta pelo direito à comunicação. Como se constitui o direito à comunicação e como ele se relaciona à Lai?

Para além da informação

O direito à comunicação é uma conquista recente em vários países do mundo. Na verdade, seus antecedentes datam dos séculos XIX e XX, quando o debate sobre os direitos sociais ficou mais intenso. Não obstante, como consideramos no tópico anterior, o debate sobre a liberdade de expressão, opinião e pensamento já havia começado antes disso, ainda no esteio da Revolução Francesa, quando a França aprovou a “Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão”, que entre outros itens, considerava que:

Art. 11º. A livre comunicação das idéias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei (FRANÇA, 1789).

Aí como podemos observar, estava previsto o fundamento do direito à informação, que é condição básica para o direito à comunicação. O debate sobre liberdade de expressão foi retomado logo depois das duas grandes guerras, que foram momentos em que a humanidade teve diversos dos seus direitos negados e conquistas anteriores foram suprimidas em nome das estratégias de guerra.

Mas, efetivamente, o debate sobre o direito à informação e à comunicação no mundo esquentou por causa dos debates da Unesco que culminaram com a publicação do relatório “Um mundo e muitas vozes”, em 1980. Tal documento apontava o fluxo desequilibrado de informações que tinha Europa e Estados Unidos como grandes produtores deste fluxo e a América Latina na condição muito mais de receptora do que de produtora. As evidências desses desequilíbrios informacionais denunciadas no documento

apontavam um mundo muito distante da garantia do direito à informação e à comunicação.

O debate da Unesco reforça a ideia de que o direito à informação e a liberdade de expressão são, sem dúvida, aspectos importantes, mas não são os únicos que garantem o direito à comunicação. O relatório desta instituição apontou claramente que o direito à comunicação engloba isso, mas demanda mais. Demanda o diálogo.

Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos Direitos humanos. Mas este direito é concebido cada vez mais como o direito de comunicar, e ultrapassa o direito a receber comunicação ou ser informado. Se estima pois, que a comunicação é um processo bidirecional, cujos participantes – indivíduos ou coletivos – mantenham um diálogo democrático e equilibrado. Esta ideias de diálogo contraposta a de monólogo, é a base mesma de muitas idéias atuais que levam ao reconhecimento de novos Direitos Humanos (UNESCO, 1988, p. 300).

Conforme Ramos (2005), a defesa do fluxo bidirecional e a evidência de que é preciso ampliar a possibilidade de participação mudam substantivamente o debate: “A ideia do direito a comunicar eleva todo o debate sobre a “livre circulação” a nível superior e oferece a perspectiva de tirá-lo do beco sem saída onde se manteve durante os últimos 30 anos” (RAMOS, 2005).

Diante desse quadro, é fundamental observar dois aspectos. O primeiro diz respeito ao fato de que o direito à comunicação pressupõe o direito à informação. Para participar desse processo equilibrado, democrático e bidirecional de comunicação é preciso ter direito a estar informado, a se informar e a informar. Por outro, é também reconhecer que o direito à informação não está garantido. A LAI coloca-se evidentemente no rol das conquistas das lutas travadas em nome desse direito.

Nada obstante, seria um equívoco de interpretação acreditar que Lei de Acesso à Informação está unicamente no polo do direito à informação. Certamente, trata-se de um aspecto importante, de um direito que precisa ser garantido. Como discutimos ao longo do texto, o Brasil sofre ainda de uma

escassez de informações públicas, a qual tem um impacto direto na capacidade dos cidadãos de tomar decisões. Como escolher entre um candidato ou outro? Como definir qual o melhor investimento para a sua cidade, seu bairro e sua rua? São escassas e turvas as oportunidades de se tomar decisões mediante a um quadro de pobreza de informações. No entanto, essa não é a única proposta ou vocação da Lei. As informações públicas são decisivas na medida em que o debate público acontece. As decisões com relação aos investimentos e a escolha entre candidatos, por exemplo, não dependem somente da circulação de informações, dependem do diálogo, do consenso em torno de assuntos que são públicos e, portanto, devem ser definidos coletivamente.

O impacto da Lei de Acesso à Informação já está sendo grande em termos de uma cultura nacional e de culturas organizacionais. Isto porque enquanto nação temos mais clareza dos direitos e dos mecanismos de acessar a Lei. Os quatro anos de existência desse instrumento corroboram para que haja um processo de divulgação do mesmo e de amadurecimento no modo de usá-lo. Este é o nosso aprendizado enquanto cidadãos. Por outro lado, as culturas organizacionais das instituições públicas também estão mudando. Deixando para trás a opacidade e o silêncio para naturalizarem a cultura do acesso. Este tem sido o nosso aprendizado enquanto nação.

No entanto, é preciso assinalar que essa é uma das dimensões da LAI: a informativa. Destacamos que para o impacto dessa Lei ser efetivo no Brasil é preciso destacar a sua dimensão comunicacional, ou seja, é preciso que cada instituição pública estimule o diálogo:

A LAI é um convite a essa participação, e deve ser cada vez mais estimulante, mobilizador. Cada organização pública deve pensar os seus produtos e veículos comunicacionais nessa dimensão de estímulo à participação do público, e por conseguinte, de formação de cidadãos. Não basta esperar e acolher, mas sim também fomentar, provocar, interagir. A escuta é um exercício ativo (GERALDES e SOUSA, 2013, p. 8).

Logo, a LAI deve ser vista como uma Política de Comunicação, já que compõe o escopo do direito à comunicação. A Lei se coloca como uma

oportunidade para o Estado Brasileiro e suas instituições reestabelecerem os pactos com o cidadão a partir de um processo comunicacional que valorize as dimensões qualitativas da informação e do diálogo.

Considerações finais

A luta pelos Direitos Humanos deve ser legitimada continuamente, diante dos desafios da banalização e da negação. As críticas ao etnocentrismo e à ineficácia ou “injustiça” dos DH exigem respostas rápidas. É necessário reinventá-los em cada cultura, dando-lhes mais polissemia, fincando-lhes em cada história, de cada povo, de baixo para cima. Seu caráter utópico e emancipatório reforça-se no diálogo entre generalidade e especificidade, entre mundialidade e localidade.

Os Direitos Humanos à Informação e à Comunicação também necessitam de uma escuta ativa, de uma reinvenção, não porque estejam desgastados, mas porque são desconhecidos e ignorados. Sem dúvida, a Lei de Acesso à Informação é uma importante conquista para o Brasil. Ela nos aponta o caminho da mudança de uma cultura marcada pelo segredo para uma cultura do acesso. Quatro anos depois de sua aprovação é possível dizer que houve muitos avanços. Aprendemos mais enquanto cidadãos e enquanto nação.

Não obstante, é prematuro dizer que o direito à informação esteja garantido. As lutas que conduziram à aprovação da LAI não podem cessar. Este instrumento legal acontece no seio, no cotidiano, nas entranhas de cada instituição pública desse país de dimensões continentais. Portanto, é preciso tempo e empenho para que se possa ampliar o acesso às informações públicas. Nesse caso, deve-se destacar o processo de transparência, não somente seu produto. Quando surgiu, a LAI parecia possibilitar um olhar sobre o passado, abrindo os arquivos da ditadura, mostrando ao Brasil um país desconhecido por seus cidadãos. Hoje, embora a recuperação desse débito histórico ainda esteja em andamento, faz-se fundamental pensar o futuro do Estado brasileiro à luz das exigências suscitadas pelo direito à informação. A transparência, a qualidade das informações, a motivação para informar e ser

informado são compromissos inadiáveis.

Por outro lado, apontamos que o impacto da Lei não pode se dar somente no âmbito do direito à informação. A LAI é vista aqui como parte do direito à comunicação, logo a sua dimensão comunicacional precisa ser estimulada para que ela efetivamente alcance seu objetivo: promover o debate público sobre temas de interesse público. Isto implica dizer que o fluxo de informação é importante, no entanto, não pode ser o único elemento. Esse processo exige diálogo de partes que têm informações e condições suficientes para dialogar. O governo precisa ser o protagonista deste estímulo e os cidadãos os protagonistas do debate. Nesse momento, o grande desafio é estimular a participação pelo empoderamento dos cidadãos, seja pela educação para a comunicação, seja pelo acesso aos meios de comunicação ou ainda pelo treinamento de servidores públicos no exercício do diálogo. As pessoas não só devem falar, é necessário que tenham as condições técnicas e políticas para serem ouvidas.

Nem o direito à informação nem à comunicação estão garantidos no Brasil. Há muitos caminhos que precisam ser percorridos. Entretanto, o fortalecimento de uma cultura da transparência e da participação contribui com elementos importantes para a consolidação desses direitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 12.527**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coords.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF : ANDI ; Artigo 19, 2009.

GERALDES, Elen; REIS, Lígia Maria. Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a lei de acesso à informação pública. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, 35, 2012. Fortaleza. Anais eletrônicos. Intercom: São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>>. Acesso em: ago. 2015.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÕES PÚBLICAS. **Sobre o Fórum. O QUE É / OBJETIVOS**. 2014. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/2/>>. Acesso em: maio de 2014.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, 2013. Manaus. Anais eletrônicos. Intercom: São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>>. Acesso em: ago. 2015.

LIMA, Venício. “Liberdade de expressão X Liberdade de imprensa”. In: **Instituto Humanitas Unisinos**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/33323-liberdade-de-expressao-x-liberdade-de-imprensa-entrevista-especial-com-venicio-lima>. Acesso em: set.2015.

PAULINO, Fernando O; SILVA, Luiz M. Jornalismo, transparência e aplicação da Lei de Acesso a Informações em universidades federais. In: **10º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo**, 2012, Curitiba: SBPJOR, 2012.

RAMOS, Murilo Cesar. “Comunicação, direitos sociais e políticas públicas”. **Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**, 2005. Disponível em: http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/245_253_direitos_a_comunicacao_politicas_publicas_murilo_ramos.pdf. Acesso em: ago.2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Por uma concepção multicultural dos Direitos Humanos”. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.48, junho de 1997. Disponível em:http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF. Acesso em: ago.2015.

UNESCO. **Um Mundo. Muitas Vozes** – Comunicação e informação na nossa época. Rio: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983. (Un solo mundo, voces múltiples <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>).

Capa | Impresso em papel Supremo 250gm² com aplicação de verniz localizado.

Miolo | Impresso em papel Pólen 90gm².