

## DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

**Ivonete da Silva Lopes**

Universidade Federal Fluminense (UFF)

### DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

**Resumo:** Este artigo discute a democratização da comunicação na sociedade brasileira, partindo da premissa que o processo é conflituoso e envolve atores com interesses antagônicos, especialmente por se tratar de um setor caracterizado pelo oligopólio. Neste trabalho, a discussão é sobre a realidade da televisão aberta brasileira, tomando como análise a implantação da rede pública de televisão pelo governo federal, em 2007. Essa medida pode apontar para o início do processo de democratização, contudo a cultura política do setor indica uma hibridez por mesclar ações que podem ser consideradas importantes para democratizar o setor, sem, no entanto, alterar os mecanismos que mantêm a concentração midiática.

**Palavras-chave:** Televisão, TV pública, democratização, cultura política.

### DEMOCRATIZATION OF COMMUNICATION IN THE BRAZILIAN SOCIETY

**Abstract:** This article discusses the democratization of communication in the Brazilian society, from the premise that the process is contentious and involves actors with opposing interests, specially because it is a sector characterized by an oligopoly. In this paper, the discussion is about the reality of network television in Brazil, analyzing the deployment of public television by the federal government in 2007. This measure may point to the beginning of the democratization process, but the political culture of the sector indicates a hybridism of actions that can be considered important to democratize communication, without, however, changing the mechanism that keeps the media concentration.

**Keywords:** Television, public TV, democratization, political culture.

Recebido em: 24.09.2010. Aprovado em: 30.03.2011.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a concentração dos meios de comunicação em cinco grupos familiares<sup>1</sup> talvez seja um dos exemplos mais explícitos da contradição da democratização do país. O oligopólio formado durante o regime ditatorial militar, assim como as regras que regulamentam a radiodifusão (rádio e televisão aberta) permanecem praticamente inalterados, apesar da redemocratização da sociedade brasileira ter ocorrido há mais de duas décadas. Não se pode omitir que neste período houve avanços, embora que esses sejam tímidos. Entre eles, pode-se considerar a criação da rede pública de televisão, a TV Brasil, em 2007, e a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, em 2009.

A partir da análise de dados empíricos sobre a televisão aberta, especialmente com a criação da TV Brasil, será feita uma reflexão preliminar sobre o conceito de democratização. A proposta é construir um diálogo entre essas informações e a teoria pertinente à questão. Para tanto, o texto está dividido em três partes. Na primeira delas, será feita uma síntese analítica da distribuição das concessões de televisão do regime militar até o período que teve início a redemocratização, com o governo do presidente da República José Sarney (1985-1990). Será destacado outro período importante para a radiodifusão, a administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), caracterizada pela desregulamentação da comunicação. Nas duas etapas finais, o foco da discussão será a democratização, partindo da Constituição Federal de 1988 e problematizando o conceito de cultura política híbrida, que marca a atuação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) na área da comunicação.

## 2 A TELEVISÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

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

O reconhecimento da potencialidade da TV como meio de comunicação ocorre, principalmente, a partir do governo ditatorial instaurado pelo golpe militar de 1964. Nesse período, a televisão foi utilizada para auxiliar na criação da pretensa unidade brasileira e legitimar o regime vigente. Foram realizados investimentos na infraestrutura comunicacional, o que possibilitou a criação das redes nacionais de televisão. Embora a primeira transmissão televisiva tivesse ocorrido em 1950 (com a TV Tupi de São

Paulo), o seu caráter ainda era regional pela falta de tecnologia para ligar as emissoras instaladas pelo país. Outro fator que dificultava a popularização da televisão era o baixo poder aquisitivo da população, por isso poucos ainda tinham acesso a esse meio de comunicação naquele momento. Assim, a partir da nacionalização da produção do aparelho receptor, tornou-se possível um maior número de brasileiros ter acesso à televisão. No ano de 1960, apenas em 9,5% das residências brasileiras havia um aparelho de televisão; depois de dez anos, o número aumentou para 40,2%; chegando a 73%, em 1980. (PIERANTI, 2007).

Paralelamente à redução do custo do televisor, ampliou-se a quantidade de emissoras, formando o oligopólio que caracteriza até hoje o setor. De 1961, três anos antes do início do regime militar, até 1985 houve aumento de 621% na quantidade de geradoras de televisão, que passaram de 23 para 143. Nessa mesma época foram criadas as redes de televisão, que como a Rede Globo, a TV Bandeirantes, o SBT – Sistema Brasileiro de Televisão e, a TV Manchete, hoje após ser vendida, e transformou-se na Rede TV. (PIERANTI, 2007).

Dessa forma, concorda-se com Murilo César Ramos (apud BRASIL, 2007) que o período no qual aconteceu o desenvolvimento do sistema de comunicação brasileiro foi caracterizado pelo compadrio, patronagem, clientelismo e patrimonialismo. Essas características associadas a uma estrutura política e social arcaica e/ou anti-moderna desenvolveram-se pelo Brasil e se sofisticaram por meio do rádio e da televisão. Ou seja, os meios de comunicação serviram como instrumentos de reforço de dominação e manutenção de injustiças sociais, bem como, simultaneamente, foram instrumentos de reforço ideológico para um grupo econômico-político-militar que estava governando o país antidemocraticamente.

A partir do primeiro governo que sucedeu o período autoritário, tendo como presidente da República José Sarney (1985-1990), percebe-se que o estabelecimento da democracia não representou uma ruptura com o modelo anterior. Conforme Leonardo Avritzer (1995), a democracia não pode ser entendida como simplesmente a ausência de autoritarismo, do estabelecimento de eleições livres e da garantia de direitos civis. Mesmo com a incorporação desses elementos na sociedade brasileira, no governo Sarney as concessões públicas foram ostensivamente utilizadas como moeda política. Conforme Othon Jambeiro, Sarney negociou 418 concessões de rádio e televisão para garantir a aprovação pelo Congresso Nacional do mandato de cinco anos para presidente da república. “No total, o presidente Sarney autorizou, entre 1985 e 1990, 1028 concessões de rádio e TV – o que representa 30% de todas as concessões feitas no país desde 1922”. (JAMBEIRO apud BOLAÑO, 2007, p.17).

O exemplo apresentado ratifica que a entrada do país no regime democrático não excluiu as práticas anteriores, o que vai ao encontro da análise feita por Avritzer da democratização brasileira. Para o autor, a democracia apresenta como características a persistência do comportamento não-democrático das elites políticas que continuaram utilizando estratégias patrimonialistas ou corporativistas. Assim, “a introdução de práticas democráticas conduz, na melhor das hipóteses, à disputa entre duas diferentes culturas políticas”. (AVRITZER, 2007, p.2). A saída do regime autoritário não significou a extinção do comportamento antidemocrático do governo, podendo ocorrer disputas no novo sistema político. Cabe refletir qual o comportamento tem sido hegemônico na competição entre cultura política democrática e antidemocrática no setor da comunicação.

Além do governo Sarney, um outro exemplo emblemático para pensar o processo aqui proposto, é o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O discurso durante a sua gestão era de colocar fim ao uso histórico das concessões para beneficiar aliados políticos. Naquela época, o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, utilizava como exemplo da prática antidemocrática, a gestão de José Sarney, que concedeu para 91 parlamentares do Congresso Nacional Brasileiro 168 emissoras de rádio e TV, visando ficar cinco anos no mandato de Presidente da República (COSTA; BRENER, 1997).

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

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

sendo possível apenas retransmitir a programação das cabeças-de-rede (TVE/RJ e TV Cultura/SP, as TVs Educativas permaneceram vinculadas ao Estado por meio, principalmente, das universidades públicas.

As alterações acima relatadas ocorreram na época da reforma gerencial do Estado brasileiro, marcada por privatizações e repasse de serviços que eram prestados pelo Estado para organizações não-governamentais. A pretensão do governo Fernando Henrique Cardoso era deixar o Estado mais eficiente e a economia mais estável, além de aprofundar a democracia.<sup>2</sup> E essa ampliação se daria com a participação da sociedade civil, tida como terceiro setor, ou seja, com o repasse pelo Estado de alguns serviços para serem executados por organizações não-governamentais (ONGs) – consideradas pelo governo da época como mais eficientes para prestar serviços na área social e científica.

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

Se tomado como objeto de análise a comunicação, a desregulamentação das normas para as emissoras educativas e, praticamente, com a retirada do Estado do processo, com seu repasse às ONGs, pode-se afirmar que o setor não ficou mais democrático com a gestão das TVs Educativas por organizações não-governamentais. É o que aponta a pesquisa realizada por Ivonete da Silva Lopes sobre a distribuição dessas concessões. Percebeu-se que a flexibilização das regras provocou a corrida de diversos grupos políticos, empresariais e religiosos em busca dos canais, o que resultou na implantação de 177 geradoras em todo o Brasil.<sup>3</sup>

A situação aponta para a necessidade, conforme alertou Antonio Gramsci, de diferenciar entre os movimentos ou associações orgânicas, relativamente permanentes, daqueles que o autor caracterizou como movimentos de conjuntura. Esses se apresentam como ocasionais e envolvem pequenos grupos dirigentes e pessoas responsáveis pelo poder. Ou seja, as TVs Educativas, na sua maioria, foram distribuídas às organizações que foram criadas instrumentalmente para requerê-las. Associações que podem ser consideradas como espaço para afirmação de interesses privados.

A sociedade civil que emerge dessa visão [neoliberal] é despolitizadora: não se dispõe como um espaço de organização de subjetividades, no qual pode ocorrer elevação política dos interesses econômico-corporativos ou, em outros termos, a ‘catarse’, a passagem do plano ‘egoístico-passional’ para o plano ‘ético-político’.(NOGUEIRA, 2005, p.102).

O perfil dos concessionários educativos não colabora para emancipação da sociedade, mas retrata o interesse de grupos com interesses privados. Dessa forma, o governo ao descentralizar a gestão das TV Educativas não corroborou com a ampliação da democracia. Conforme argumenta Angela Vieira Neves, “que nem sempre a descentralização acarreta maior democracia, pois não é sempre que o processo de partilhar o poder e as decisões públicas com a população chega aos municípios”. (NEVES, 2008, p.13). Mesmo que essas concessões tenham sido repassadas para as organizações não-governamentais, pelo que ficou comprovado com a pesquisa realizada em Santa Catarina, a maioria absoluta dos concessionários não dispõe de nenhum mecanismo de participação popular para discutir a grade de programação da emissora, indicando que esses canais são gerenciados como qualquer negócio privado. (LOPES, 2010).

### 3 DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 é um marco da redemocratização brasileira e inegavelmente trouxe avanços à democracia. Estabeleceu valores como a transparência pública; separação entre o público e o privado<sup>4</sup>; e criou mecanismos institucionais visando garantir a participação da sociedade civil, por meio dos conselhos, nas decisões das políticas públicas.

Para reflexão sobre a democratização brasileira, é importante resgatar o pensamento de Carlos Nelson Coutinho. Para o autor, a democracia não deve ser compreendida

como algo que se esgota em determinada configuração institucional, mas sim como um processo [...], porque a democracia é [...] alguma coisa que se aprofunda e que combina indissolivelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais. (COUTINHO, 2008, p.151).

Coutinho (2008) contribui para pensar a democratização da comunicação. Leva-se em conta que na Constituição de 1988 pode ser vista como a formalização das reivindicações dos movimentos sociais pela democratização do setor. No entanto, mais de duas décadas depois de promulgada a CF as diretrizes que foram estabelecidas e que poderiam transformar o setor, marcado pelo oligopólio midiático, ainda não foram regulamentadas. Entre as quais: 1) os meios de comunicação não podem ser objeto de monopólio ou oligopólio; 2) a programação deve priorizar as finalidades educativas, culturais e informativas, assim como a promoção da cultural regional; 4) e o artigo 223, do capítulo V, determina que

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. (BRASIL, 2007).

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

O fato é que a complementaridade gera diferentes interpretações. O texto “Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios” produzido pelo Observatório do Direito à Comunicação (2010)<sup>5</sup> apresenta alguns posicionamentos sobre essa questão. Nele, o pesquisador Valério Cruz Brittos aponta que o modelo deveria ser outro, porque, segundo ele, a separação entre o público e o estatal acaba indicando que estatal não é público.

[...] quando o Estado entra para prover serviços públicos à população, seja para a saúde ou educação, não deixa de ser caracterizado como público. Então, quando temos a comunicação estatal, em qualquer plano, ela é necessariamente pública.

O autor sugere que o ideal é pensar que existe um sistema privado e um público, podendo esse ser gerido pelo Estado, e não dividindo entre público e estatal.

O referido artigo 223 da CF é considerado pelo professor Murilo César Ramos uma saída que beneficiou principalmente o segmento comercial-privado, pois sugere a existência de um sistema privado. Ele explica que não existe sistema privado de radiodifusão; o que há é a concessão pelo Estado, que autoriza o privado a explorar comercialmente o serviço público de TV e rádio. Dessa forma,

a expressão complementaridade acabou sendo uma armadilha, porque aparenta ter um sistema privado [...]. Advogando a existência do sistema privado, os radiodifusores comerciais querem a máxima segurança jurídica com máxima liberdade de mercado.

Ambos os argumentos são pertinentes para o debate sobre comunicação pública. Aqui, concorda-se com Brittos que o estatal deve ser

público, acrescentando que o grande desafio da democratização brasileira é torná-lo público no sentido de socializar as decisões estatais. Em relação a Ramos, de fato a radiodifusão deveria ser entendida como pública, portanto desde a sua gênese ela tem sido considerada, erroneamente, como privada e não como algo que pertença a toda a nação. Assim, o Estado contribui para ratificar a televisão como negócio privado ao deixar de criar mecanismos efetivos para garantir a participação popular e, também, por não estabelecer critérios para avaliação periódica do uso dessas concessões pelo setor comercial.

Retornando à questão da complementaridade, embora não exista no texto constitucional o detalhamento ou a regulamentação do artigo 223 esclarecendo o que seria a complementaridade, o termo indica o equilíbrio na radiodifusão entre os meios de comunicação geridos pela iniciativa privada, o setor público ou não-comercial. Desta forma, a democratização da sociedade ou a setorial da comunicação precisa ser pensada como um processo que envolve reformas em outros setores, como o político e o econômico. (COUTINHO, 2008).

A complementaridade sugere mudança na infraestrutura, o que poderia ferir os interesses dos grupos hegemônicos da comunicação. A exemplo da Argentina<sup>6</sup>, onde depois de muita polêmica envolvendo o governo da presidente Cristina Kirchner e o Grupo Clarín, foi aprovado pelos deputados, em setembro de 2009, o projeto de Lei de Serviços de Comunicação Audiovisuais. Nele, percebem-se avanços no sentido da democratização da mídia, garantindo a divisão do espectro da radiodifusão em 33% para o setor estatal, privado e sem fins lucrativos. Também prevê a redução de 24 para 10 no número máximo de licenças para TV aberta e TV a Cabo para um mesmo grupo empresarial. A legislação anterior havia sido sancionada em 1980 pelo governo militar, e sofreu reformas no período democrático, mas com viés neoliberal. Permitia até 24 concessões por grupo empresarial e beneficiava o setor privado. Cabe ressaltar que no Brasil, o Grupo Globo, tanto na televisão quanto no Jornal O Globo cedeu espaços para criticar o projeto, taxando-o de antidemocrático e de perseguição política do governo argentino ao Grupo Clarín.

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

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

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

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

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

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

No entanto, falta compreender como se dá essa relação de hibridação em contextos onde as relações de poder são muito assimétricas, como é o caso da sociedade brasileira, especialmente no tocante à comunicação. Os grupos de comunicação querem dominar todas as esferas, criminalizam movimentos

sociais e atos do governo federal que poderiam mudar a relação entre a sociedade e a radiodifusão. Um dos exemplos ocorreu recentemente com a discussão do Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDL-3). Entre as ações previstas, constava a regulamentação do artigo 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) como critério para outorga ou renovação das concessões. Também previa penalidades administrativas como advertência, multa e suspensão da programação ou cassação da concessão de acordo com a gravidade da infração cometida. Contudo, uma verdadeira campanha ‘terrorista’ foi feita pela Rede Globo de Televisão para influenciar a opinião pública, como se esse ato fosse um retrocesso e retorno ao período ditatorial.

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

Uma das razões que sustenta a afirmação acima é que a TV Brasil foi implantada, sem, no entanto, regulamentar o que seria a complementaridade. Ao contrário, no final das atividades parlamentares de 2008, o Congresso Nacional aprovou as renovações das concessões da Rede Globo e da Rede Record, consecutivamente até 2022 e 2013<sup>7</sup>. A medida foi tomada, como historicamente tem ocorrido, sem debate público e sem a avaliação das emissoras em relação ao cumprimento da legislação nos quesitos: veiculação de programação regional, finalidades educativas, entre outros.

Ainda acrescenta-se o fato do movimento social pela democratização da comunicação ter reivindicado, sem sucesso, que ao final do período de concessão fosse realizada uma nova licitação, na qual a atual detentora da outorga pudesse concorrer pela renovação. Também havia sido solicitada a definição de um contrato específico de concessão de rádio e TV que explicitasse as obrigações, deveres e direitos do concessionário e a proibição legal de arrendamento, subconcessão e da transferência direta de outorga<sup>8</sup>;

Outro aspecto que supõe o domínio antidemocrático na cultura política da comunicação, é que a emissora pública foi criada, porém sua abrangência não é nacional. A TV Brasil não pode ser sintonizada no canal aberto em todos os Estados brasileiros. Mais de três anos depois da sua implantação, apenas quatro unidades da federação (Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo e Maranhão) têm acesso gratuito à emissora. Isso ocorre, porque

as 177 geradoras educativas que foram concedidas pelo governo federal sem licitação às organizações não-governamentais e sem fins lucrativos, possuem completa autonomia e rejeitam afiliar-se à TV Brasil.

Cabe ressaltar que a Rede Globo de televisão possui 121 geradoras, entre emissoras afiliadas e próprias. Dessa forma, se as TVs educativas fossem afiliadas à TV pública, essa teria condições de se consolidar como uma rede nacional e estar disponível no canal aberto em todos estados brasileiros. A não-afiliação evidencia que o marco regulatório da radiodifusão permite muita autonomia às emissoras educativas, mesmo àquelas consideradas do campo público que recebem privilégios do Estado, porém acabam sendo geridas como qualquer negócio privado e sem nenhum controle social.

Dessa forma, a criação da TV Brasil representa um passo importante para o setor, no entanto concorda-se com César Ricardo Siqueira Bolaño e Valério Cruz Brittos (2008) quando argumentam que há necessidade de mudanças estruturais profundas para democratizar o sistema de comunicação como um conjunto. E essas alterações pressupõem a discussão com a sociedade de um novo marco regulatório, que estabeleça os deveres dos concessionários; a criação de mecanismos de participação popular no controle social da programação e determinação de avaliação periódica do uso da concessão pública<sup>9</sup>.

#### 4 ENTRAVES À DEMOCRATIZAÇÃO

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

Embora a Confecom seja um indicativo de mudança, porque pela primeira vez o país promoveu uma discussão pública sobre essa temática, cabe lembrar que ela foi uma das últimas conferências realizadas pela administração Lula. Destaca-se que o governo Lula convocou 72 conferências, entre 2003 e 2010, das quais 28 ocorreram pela primeira vez<sup>10</sup>. O levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar ainda aponta que esse governo foi o responsável por 60% das 109 conferências promovidas no Brasil desde 1941, no entanto percebe-se que alguns setores obtiveram mais avanços do que outros. Para melhor exemplificar, no período foram realizados duas

conferências de Políticas para Mulheres (2003 e 2007), da Ciência Tecnologia e Inovação (2005 e 2010) e de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009).

A hipótese é que por se tratar de um governo de coalisão, alguns ministérios ficaram nas mãos da direita e sem interesses em implementar mudanças ou de romper com as elites dominantes. Esse parece ser o caso da comunicação, que durante cinco anos esteve sob o comando de Hélio Costa (PMDB), ex-funcionário da Rede Globo de Televisão por quase duas décadas<sup>11</sup>. O ex-ministro foi amplamente criticado por não participar das discussões no Fórum Nacional de TVs Públicas, postura que parece indicar o apoio de Costa às grandes redes de televisão e posicionamento contrário à implementação das TVs públicas. Conforme divulgado pelo Observatório do Direto à Comunicação: “Hélio Costa, o ministro intocável das Organizações Globo”<sup>12</sup>, por isso muitas ações para a democratização ficaram bloqueadas no Ministério.

Dessa forma, a comunicação pode ser considerada como um dos setores mais resistentes à sua democratização. Segundo Emir Sader<sup>13</sup>, para romper com o atraso que representa o oligopólio midiático é preciso quebrar “essa hegemonia de quatro ou cinco famílias que forjam a opinião pública no Brasil controlando a imprensa [...], [que constitui] a ditadura da mídia privada”.

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

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

O autor chama a atenção que a democratização não deve ficar restrita às instituições políticas e ao sistema político, mas, principalmente, ser uma

prática cotidiana que envolva os atores sociais. Corroborando com a discussão sobre democratização, Marco Aurélio Nogueira ao afirmar que não pode haver Estado democrático sem a participação da sociedade, porém alerta que:

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

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

Naquela época, a década de 1990, o discurso neoliberal pregava a necessidade de um Estado mínimo, como forma de eliminar o ‘mal’ que esse causava à sociedade, ao mercado e à liberdade. Segundo Nogueira,

A opinião [era] favorável à substituição do Estado pela ‘sociedade civil’ na formatação da convivência social e no encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais. (NOGUEIRA, 2005, p.86).

Agora, retoma-se a discussão sobre a necessidade de um Estado como recurso de integração social, combatendo o Estado gerencial de proteção ao mercado e reivindicando um “Estado capacitado para dignificar a vida coletiva, radicalmente democratizado e dialeticamente articulado com a sociedade. Um Estado, em suma, da e para a sociedade civil” (NOGUEIRA, 2005, p.87).

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

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

## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho foi apresentado uma síntese do processo de democratização da sociedade brasileira da perspectiva da comunicação, com enfoque na televisão aberta, meio de comunicação mais popular, presente em 94,8% dos domicílios brasileiros. (PNAD, 2007).<sup>14</sup> Conforme destacamos, o regime militar foi responsável pela formação do oligopólio midiático, quadro que permanece inalterado até os dias atuais.

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

Após a reintrodução da democracia no país, é no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que se percebe mais claramente uma hibrididade na política do setor, com predomínio de prática antidemocrática sobre a democrática. Embora esse governo não tenha introduzido mudanças estruturais que pudessem garantir a democratização da comunicação, tentou conciliar os interesses dos empresários com os da sociedade civil, atendendo, minimamente, as reivindicações dos movimentos sociais com a implantação da TV Brasil e realizando a 1ª Conferência Nacional da Comunicação.

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

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *Cultura Política, Atores Sociais e Democratização*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, jul. 1995.

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

\_\_\_\_\_. BRITTOS, Valério Cruz. *TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural*. **Revista de economía política de las tecnologías de la información y comunicación**, Sergipe, UFS, v. 10, n. 3, 2008. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/arquivos/Revistas/v.X,n.3,2008/07-zesarBolanoValerioBrittos.pdf>>. Acesso em: 23 jun.2010

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: EDUSP, 1997.

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

COSTA, Gilberto. **CLS prevê conferências nacionais para criar essas políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/12194-clis-preve-conferencias-nacionais-para-criar-essas-politicas-publicas>>. Acesso em: 9 jun.2010.

COSTA, Sylvio; BRENER, Jayme. *Coronelismo eletrônico: o governo de Fernando Henrique Cardoso e o novo capítulo de uma velha história*. **Comunicação & política**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 29-53, maio/ago. 1997.

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

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

PEREIRA, Sivaldo. **Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios**. Disponível em: <[http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:5RzjO\\_w8AJ4J:www.direitoacomunicacao.org.br/content.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Dd](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:5RzjO_w8AJ4J:www.direitoacomunicacao.org.br/content.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Dd)>. Acesso em: 20 ago.2010.

PIERANTI, Octavio Pena. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2007.



SADER, Emir. **É hora da esquerda voltar a pensar estrategicamente.** Entrevista concedida a José Dirceu. Disponível em: <[http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9105&Itemid=3](http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9105&Itemid=3)>. Acesso em: 26 jun.2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia:** políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SEGUNDO, Jackon. **Globo e Record têm concessões renovadas sem debate público.** Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5564](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5564)>. Acesso em: 4 jul.2010.

#### NOTAS

1. As cinco maiores redes nacionais de televisão pertencem à família Marinho (Rede Globo), Macedo (Record), Saad (Bandeirantes), Abravanel (SBT) e Dallevo (Rede TV), essa última era a antiga Rede Manchete.
2. Conforme o ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (1998). Disponível online em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/93SociedadeCivil.PDF>
3. Discussão sobre o modelo de política de comunicação, especificamente sobre a distribuição de concessões educativas na dissertação disponível online em: [http://www.btdt.ndc.uff.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3789](http://www.btdt.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3789)
4. Um dos exemplos da separação entre o público e o privado tocante à comunicação está no artigo 54. Nesse consta que políticos a partir do momento em que assumem o cargo não podem: “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, [...] ou empresa concessionária de serviço público” e serem ‘proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público” (BRASIL, 2007).
5. Disponível em: [www.intervozes.org.br/.../sistemas-publicos...comunicacao...brasileiro.../SPCM\\_para%20SITE.pdf](http://www.intervozes.org.br/.../sistemas-publicos...comunicacao...brasileiro.../SPCM_para%20SITE.pdf)
6. Informações sobre o projeto disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4812](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4812)>. Acesso em:
7. As concessões são renovadas por 15 anos, porém a TV Record estava com a outorga vencida, por isso, sua próxima renovação deverá ser realizada antes da Rede Globo.
8. Observatório do Direito à Comunicação Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=5564](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=5564)>. Acesso em:
9. Hoje a renovação da concessão é pelo período de 15 anos, não havendo nenhuma forma de avaliação do canal pela sociedade. O processo, desde a Constituição Federal de 1988, além do Executivo passa pelo Congresso Nacional e “A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, § 2º do Artigo 223).
10. Desde 1941, o Brasil realizou conferências nacionais, sendo que 60% delas ocorreram entre o primeiro e o segundo mandato do atual governo (2003-2009). Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/12194-clis-preve-conferencias-nacionais-para-criar-essas-politicas-publicas>>. Acesso em:
11. Conforme o site pessoal de Hélio Costa, em 1972 ele foi contratado pela Rede Globo como repórter internacional, foi o responsável pela criação e montagem das sucursais de Nova Iorque, Washington, Londres e Paris. Disponível em: <<http://www.heliocosta.com/site/sample/perfil/bio.asp>>. Acesso em:
12. Disponível em: < [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=309](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=309)>. Acesso em:
13. Entrevista concedida por Emir Sader a José Dirceu. Disponível em: < [http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9105&Itemid=3](http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9105&Itemid=3)>. Acesso em:
14. A televisão é mais frequente nos domicílios do que a geladeira com 91,4%, em 2007, ficando atrás apenas do fogão, que está presente em 98,2% das residências em 2007.

#### Ivonete da Silva Lopes

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense – UFF.

E-mail: [ivonetesilvalopes@gmail.com](mailto:ivonetesilvalopes@gmail.com)

#### Universidade Federal Fluminense – UFF

Rua Tiradentes, n. 148, Ingá

CEP: 24210-510, Niterói, RJ