

O direito à comunicação social como ferramenta de aprofundamento da democracia

The right to social communication as a tool to the strengthening of democracy

Camila Freire Monteiro de Araújo¹

Resumo:

O abuso de poder na comunicação social constitui um perigo manifesto para a preservação da ordem republicana e democrática. Dispõe o art. 220, § 5º da Constituição Federal que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Historicamente, a negação seletiva do poder de voz nos ambientes públicos de debate é utilizada como uma eficiente ferramenta de exclusão e controle sociais. Objetivo deste trabalho é identificar, no sistema constitucional brasileiro, de que forma é implementado o direito fundamental à liberdade de expressão e a inter-relação que este possui, numa realidade midiaticizada, com o direito à comunicação. Como poderia se desenvolver democraticamente em um cenário em que poucos grupos empresariais controlam os veículos de imprensa no país, privatizando e restringindo o acesso a um espaço de fala qual se constitui como principal locus de desenvolvimento da própria opinião pública?

Palavras-chave:

direito à comunicação social; democratização da mídia; oligopólio dos meios de comunicação em massa.

Abstract:

The abuse of power in social communication is a danger to the preservation of republican and democratic order. The 220th article, paragraph 5th of the Brazilian Federal Constitution disposes that "the ways of social communication mustn't, directly or indirectly, be an object of monopoly or oligopoly". Historically, the selective denial

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

of the power of voice in public places of debate is used as an efficient tool of social exclusion and control. This paper has the objective to identify, in the Brazilian constitutional system, in which way the fundamental right to the freedom of speech is implemented, and its relation with the right to communicate. How could it be democratically developed in a scenario where few business groups control the media outlets in the country, privatizing and restricting access to a space of communication that constitutes itself as the main locus of public opinion's development?

Key-words:

right to social communication; media democratization; ways of communication oligopoly.

INTRODUÇÃO

Na sociedade de massas contemporânea, a opinião pública não se forma, como no passado, sob o manto da tradição e pelo círculo fechado de inter-relações pessoais de indivíduos ou grupos. Ela é plasmada, em sua maior parte, sob a influência mental e emocional das transmissões efetuadas, de modo coletivo e unilateral, pelos meios de comunicação em massa. Por isso mesmo é que a liberdade de opinião na esfera pública se torna a garantia básica da liberdade de expressão, porque é apenas através da imprensa que a opinião pública se concretiza como uma prática comunicativa regular (MARQUES, 1997).

Numa época de mercantilização generalizada e de economias globalizadas, a mídia desempenha um papel estratégico na reprodução ampliada do capital. Isso porque, além de atuar como agente econômico proeminente nos mercados mundiais - esses grupos figuram entre as 300 maiores empresas não financeiras do mundo (McCHESNEY, 2007) - vendendo os próprios produtos e intensificando a visibilidade de seus anunciantes e patrocinadores, a mídia desempenha a imprescindível função de agente retórico legitimador do ideário capitalista, convergindo-o em discurso social hegemônico. Com efeito, os meios de comunicação exercem essencial mister na retroalimentação do sistema vigente, a partir da propagação de visões de mundo e modos de vida que transferem para o mercado a regulação das demandas coletivas.

Para o filósofo marxista italiano Antonio Gramsci (2002c, p. 65), a conquista da hegemonia depende da conquista do consenso e da liderança política, e estes últimos, por sua vez, dependem da capacidade de um determinado bloco de classes para articular um conjunto de fatores que o credenciem a dirigir moral e culturalmente, e de modo sustentado, a sociedade como um todo.

Sob esta perspectiva, a conquista da hegemonia não diria respeito, apenas, ao domínio da estrutura econômica e da organização política, mas, também, à capacidade para promoção e direção de juízos de valor e de modelos de representação aptos a legitimar a estrutura que se quer ver hegemônica. Portanto, a hegemonia não deve ser entendida nos limites da coerção pura e simples, pois ela inclui a direção cultural e o consentimento social a um universo de convicções e normas morais. Diz respeito, portanto, a estratégias de argumentação e persuasão que resultem em interpretações convincentes sobre a existência social - interpretações essas que viabilizem a sustentação do status quo que se quer manter (MORAES, 2014).

Torna-se inquestionável, portanto, a centralidade dos meios de comunicação nas batalhas pela hegemonia, uma vez que é através deles que se elabora e dissemina as ideias que concorrem para a formação da opinião pública, e do próprio consenso em torno de determinadas concepções de vida.

Nesse sentido é que se considera que, na atualidade, a liberdade de expressão não se limita a uma liberdade individual negativa qual garante a livre manifestação de ideias e opiniões, mas abrange, também, uma liberdade social positiva, tão importante quanto a primeira, qual seja, a liberdade de imprensa qual se traduza na garantia de acesso de todos aos meios de comunicação, assegurando, portanto, a liberdade de expressão de todos através desses meios (MARQUES, 1997).

Dito de outro modo, o direito à comunicação, na sociedade contemporânea, depende da “universalidade da liberdade de expressão individual”. Ou seja, para que o direito fundamental à liberdade de expressão implique no direito à comunicação, precisa ser assegurado um conjunto de condições para um ciclo positivo de comunicação, cujo ponto de partida é o acesso aos meios de comunicação em massa (INTERVOZES, 2010, p. 23).

OS LIMITES DA CONCEPÇÃO BURGUESA DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

No século XIX, depois do longo processo de ascensão da burguesia ao poder, as liberdades de falar e de escrever foram incorporadas ao direito positivo. Paradoxalmente, tais garantias se deram às custas das chances de se fazer ouvir. Isso porque a liberdade de expressão deixou de relacionar-se ao acesso aos meios de produção da informação, bem como de forjar-se enquanto mecanismo conversor de ideias e motor de ações políticas transformadoras do status quo.

Em seu livro “Direito à Comunicação – possibilidades, contradições e limites para a lógica dos movimentos sociais”, Renata Rolim (2011, p. 33) elucida que “Naturalizada a ordem capitalista, o uso público da razão transformou-se em operacional de administração dos conflitos dentro dos limites das condições sociais existentes – privilégio de uma intelligentsia capaz de traduzi-la para as massas na esperança de transforma-las em seres racionais”.

Pode-se dizer que a liberdade de publicação foi reconhecida juridicamente apenas em momento propício aos interesses hegemônicos, quando a imprensa já estava

amplamente condicionada aos mecanismos de mercado e não oferecia maiores riscos à classe que acabara de ascender politicamente (ROLIM, 2011). Ao final da batalha contra o absolutismo monárquico, que culminou no fim do antigo regime e definitiva ascensão da burguesia, assistiu-se ao triunfo da concepção liberal na condução da imprensa - veículo de suma importância para a autoafirmação das classes insurgentes - mediante a posituação dos elementos essenciais para o domínio capitalista, quais sejam, a liberdade de publicação e de empresa.

Mediante a apropriação empresarial dos meios de produção da informação, a burguesia viabilizou a imposição temática de sua esfera pública – autonomia individual, fundada na liberdade econômica, a que deve se submeter toda organização política – sufocando outras interpretações e projetos, imposição esta que foi bastante salutar à ampliação e consolidação da democracia política liberal à medida em que não havia espaço para ventilações divergentes.

Com a ajuda do Estado, a burguesia utilizou-se de mecanismos restritivos para afastar os trabalhadores e a população em geral do acesso às tecnologias de produção da informação. A ingerência estatal nem sempre é mal vista pelos defensores do free trade (ROLIM, 2011).

ESPAÇO MIDIÁTICO: CONCENTRAÇÃO, PRIVATIZAÇÃO E SEGMENTAÇÃO

Embora a redemocratização da sociedade brasileira tenha ocorrido há mais de duas décadas, as regras que regulamentam a radiodifusão constituída no país pela rádio e televisão abertas permanecem, ainda hoje, praticamente inalteradas, e a patente concentração dos meios de comunicação nas mãos de cinco famílias (LOPES, 2011) talvez seja um dos exemplos mais explícitos da contradição da democratização no Brasil.

O oligopólio constituído durante o regime ditatorial militar permanece; como avanços no campo da comunicação social, houve alguns, tímidos, como a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) pelo governo federal em 2007, bem como a realização, em dezembro de 2009, da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). A EBC é constituída pela TV Brasil – emissora pública sintonizada em canal aberto, NBR - televisão a cabo que noticiava os atos e políticas do Governo Federal, TV Brasil Internacional e oito emissoras de rádio.

O período de desenvolvimento do sistema de comunicação brasileiro pode ser caracterizado por compadrio, patronagem, clientelismo e patrimonialismo. Associados a uma cultura política e social arcaica, esses elementos desenvolveram-se pelo Brasil e sofisticaram-se por meio da rádio e da televisão, servindo como instrumentos de reforço de dominação e manutenção das injustiças sociais e contribuindo, sobretudo ideologicamente, para a manutenção da hegemonia do grupo econômico-político-militar que estava governando o país.

Em razão de ocupar lugar central no processo de construção da hegemonia, desde a segunda metade da década de 1960 (LOPES, 2011, p. 2), a televisão precisa ser considerada como um dos elementos fundamentais para pensar a democratização, tanto da comunicação quanto da própria sociedade brasileira. Partindo-se do reconhecimento de que este meio de comunicação implica em um estratégico instrumento de poder, conclui-se que a sua democratização representa a potencialidade da democratização da cultura política, da formação da opinião pública e dos costumes (MARTÍN-BARBERO, 2003).

O direito à comunicação no Brasil, no entanto, sempre encontrou barreiras nos oligopólios midiáticos. Paradoxalmente, o direito de todos à comunicação social traduz-se, para esses grupos, como uma forma de tolher a liberdade de imprensa, uma vez que esta é por eles confundida com a sua liberdade de empresa. Assim é que são responsáveis por adotar estratégias de censura à liberdade de informação, quando, por exemplo, têm o poder de decidir o conteúdo que irá ou não ser veiculado em seus domínios (DÊNIS DE MORAES, 2013), bem como quando são capazes de silenciar as vozes que fazem oposição a seus interesses políticos.

Historicamente, a negação seletiva do poder de voz nos ambientes públicos de debate é utilizada como uma eficiente ferramenta de exclusão e controle sociais. Tal restrição atua na subjetividade dos grupos que se intenta controlar e marginalizar, vez que trabalha na perspectiva sistemática de destituí-los de sua capacidade de argumentação, ação, reflexão e poder de auto representação, reverberando não apenas na impotência ante a tomada desse espaço público, mas refletindo na própria identidade e autoestima grupais, a partir do momento em que a prática da fala, da argumentação e a representatividade grupal lhes são impedidas. O início de um ciclo positivo de comunicação imprescinde, portanto, da diversidade de conteúdo, e, conseqüentemente, da diversidade da propriedade dos meios de comunicação (INTERVOZES, 2010, p. 23).

Ao estudar o desenvolvimento do cenário da comunicação brasileira, Renato Ortiz (1991) marca que, aliada ao fenômeno do capitalismo tardio, a consolidação da cultura midiática de massa ganha forma mais definida no contexto da Ditadura Civil-Militar brasileira, entre as décadas de 1970 e 1980. Apesar do fim de tal regime, a lógica da concessão pública de outorgas mantém uma relação muito parecida ainda hoje. Durante o regime ditatorial, a outorga e a concessão públicas dadas a estes veículos dependiam diretamente da relação destes com a linha ideológica ditatorial – além do crivo da própria censura, pelo qual qualquer programação passaria.

Apesar de a abordagem dos grandes veículos de comunicação não ser mais plenamente vertical - visto que as reações sociais podem interferir de algum modo nas decisões tomadas pelas empresas - suas diretrizes continuam correspondendo à manutenção dos privilégios de elites políticas e econômicas dominantes, à lógica do capital, do status quo, e, como consequência, à ideologia dominante.

Em um cenário em que poucos grupos empresariais controlam as comunicações no país, vale dizer que existem outros fatores - para além dos mecanismos de controle estatais, hoje refreados - que restringem a liberdade de imprensa – e, consequentemente, de expressão - àqueles que não dispõem do controle sobre os meios de comunicação. Desse modo, a censura não mais se caracteriza como sendo monopólio do Estado, mas “está sendo privatizada” (LIMA, 2010, pag. 105). A ausência total de regulação do setor se torna, também, uma forma de censura, já que o que acaba prevalecendo é o poder das grandes empresas de comunicação.

Tal aparente incoerência em relação a quê/quem ameaça ou censura a liberdade de imprensa demonstra a necessidade do debate livre e racional acerca do tema que é de interesse público - bem como do resgate à teoria da esfera pública. Afirma a chamada grande mídia que a regulação (qualquer que seja) representaria restrição ao direito fundamental absoluto à liberdade de expressão - como se este direito lhes fosse privativo - invocando o fantasma da censura estatal quando, na realidade, as iniciativas de regulamentar o setor vêm, de forma contundente, não do Estado, ou do governo, mas da própria sociedade civil organizada, e dos movimentos sociais. Assim, evitam que o debate floresça e silenciam todos os atores políticos que pleiteiam voz e representatividade na esfera pública, esterilizando qualquer tentativa de aprofundamento do debate através da rotulação de “censura”, “restrição”, “repressão”. Nesse caso, o efeito silenciador vem do próprio discurso.

À semelhança do movimento geral da economia mundial, nos anos 1990 a concentração das empresas da indústria cultural se intensificou para responder, dentre outros motivos, aos avanços tecnológicos que possibilitavam significativa segmentação das audiências (especialmente a internet e a tv a cabo) e, junto com ela, o recrudescimento da concorrência. As empresas nacionais, impelidas a explorar novos territórios, passaram a integrar maior capital estrangeiro e a diversificar suas atividades. O grupo Estado de São Paulo, por exemplo, investiu na BCP de telefonia celular; a Folha de São Paulo criou o Portal UOL, em parceria com o grupo Abril e com a Portugal Telecom; o grupo RBS se associou à Telefónica da Espanha e o Globo, grupo que mais diversificou seus negócios, somou-se à Rupert Murdoch (Sky e Fox) na tv digital via satélite (ROLIM, 2011).

Acompanhar a dinâmica da integração do mercado é difícil tarefa, considerando a rapidez com que são feitos e desfeitos os negócios, e a dificuldade de se obter dados acerca da identidade dos proprietários. Isso faz com que os estudos acerca da concentração dos meios de produção sejam escassos. Nos últimos anos, o Ministério das Comunicações tem avançado na publicização do acompanhamento do controle acionário das empresas de rádio e televisão. Inobstante, ante o uso de laranjas e a dissimulação dos verdadeiros proprietários, tais investigações ainda dimanam resultados frágeis (ROLIM, 2011).

Em 2002, projeto inédito desenvolvido por Daniel Heinz (2002) e intitulado “Donos da Mídia” desvendou as ramificações das seis principais redes nacionais de tv aberta – veículo de comunicação que exerce até hoje papel estruturador no conjunto do mercado de mídia – quais sejam: Globo, Record, SBT, Bandeirantes, RedeTV! e CNT. O estudo constatou que, por meio de grupos afiliados, as redes geram um vasto campo de influência, em escala de massas, que se capilariza por 294 emissoras de tv em VHF (90% do total de emissoras do País), 15 em UHF, 122 emissoras de rádio AM, 184 de FM e 2 de rádio em onda tropical (OT), além de 50 jornais. Os 667 veículos ligados às seis redes privadas nacionais são a base de um sistema de poder econômico e político que se ramifica por todo o Brasil e se enraíza fortemente nas regiões (HERZ, 2002).

Não é difícil concluir que, diante dos fenômenos da consolidação do capitalismo e da globalização mundial, a comunicação é instrumentalizada para atendimento, manutenção e criação de mercados, situação esta que reflete em problemas relacionados à representatividade quais reverberam nas esferas políticas e pessoais dentro da sociedade. De acordo com Habermas (2003), essa configuração surge a partir do

momento em que a imprensa se converte em empresa capitalista com a consolidação da sociedade burguesa.

Contemporaneamente, o direito à comunicação não pode ser reduzido à garantia de liberdade a grupos de mídia que têm o controle de grande parte do mercado. Tais empresas não abarcam todas as demandas sociais, veiculando apenas o que é de sua conveniência por pertencerem a grupos econômicos com interesses privados. Segundo salienta Beatriz Sarlo (1997, p. 120-122), se as políticas ficam sob a responsabilidade exclusiva do mercado capitalista, os conhecimentos, saberes e produtos audiovisuais estão sujeitos à lei do lucro, com sua capacidade viral de reproduzir desigualdades. Esta é a realidade do Brasil, onde a história da imprensa é marcada pela vinculação entre os interesses do Estado e da mídia privada, controlada por oligarquias políticas regionais e por grupos financeiros.

SISTEMA PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO

O horizonte da mídia pública como sistema comunicacional engloba a quebra do paradigma da comunicação como atividade comercial direcionada à obtenção de lucro para proprietários privados ou acionistas, e, ao mesmo tempo, com a “alternativa” estatista que proponha a excessiva ingerência e domínio governamentais desses meios. Intenta-se promover a participação pública, de cidadãos, no gerenciamento do sistema comunicacional, forjando-o cada vez mais autônomo, sendo justamente essa a medida do caráter realmente público que logra atingir: a autonomia em relação ao mercado e ao Estado e, como condição essencial, a abertura à participação, com poder deliberativo, ao cidadão (OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2011)

Quando se fala em sistema público de comunicação pensa-se justamente em um conjunto de mídias públicas (nos diversos suportes, como rádio, televisão, internet, etc.) que operam de modo integrado e sistêmico. Instituições de mídia cujos financiamentos se baseiem na comercialização de sua audiência no mercado publicitário não podem encaixar-se nesta categoria, em razão de seus fins estritamente comerciais. E, se a agência pública de comunicação necessita de autonomia frente ao mercado, necessita também de independência face às influências políticas governamentais para cumprir o seu papel de servir ao interesse dos cidadãos.

No Brasil, o tema da democratização da mídia ainda é tratado como uma espécie de tabu, o que se dá, em parte, por ter sido este debate abafado durante quase todo o

século XX. Principalmente sob o incentivo do regime militar, após os anos 60, o país desenvolveu um sistema de comunicação de perfil comercial. Tal realidade fez com que, até a atualidade, pouco se saiba sobre o real papel da mídia pública (OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2011)

A sociedade brasileira convive com o modelo comercial achando que ele é único, o que impede qualquer reivindicação transformadora. As iniciativas de radiodifusão pública que surgem a partir do final da década de 1960 no Brasil são tímidas e sem forças para concorrer com o modelo hegemônico estabelecido. Sofrem da falta de recursos, das ingerências político-partidárias e da ausência de programas de ação de médio e longo prazo. Além das pressões abertas ou veladas dos radiodifusores comerciais contra uma possível concorrência do modelo público (LEAL apud OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, p. 4).

Ao contrário do resto do mundo, que apostou na criação de um sistema público de radiodifusão em equilíbrio com o sistema privado, com estações de tv e rádio operando em territórios nacionais relativamente integrados, no Brasil, esse sistema foi composto por emissoras que operavam e transmitiam de modo isolado e com baixíssimos investimentos em equipamentos e produção, jamais chegando sequer a desenvolver-se de forma integrada. No caso das tvs educativas, prevaleceu um modelo de forte influência dos governos estaduais, quais determinavam diretamente sua gestão. Promoveu-se uma radiodifusão pública estatal subdesenvolvida, ao mesmo tempo engessada e fragmentada por apresentar problemas estruturais e financeiros e pouca independência (OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2011).

A despeito da negligência do Estado e das políticas públicas mesmo no período em que se vivenciou a redemocratização do país após o término da Ditadura Militar, o projeto de um sistema público de comunicação ganhou novo fôlego nas décadas subsequentes e culminou na criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) através do Decreto Presidencial 6.689 de 11 de dezembro de 2008. Em seu artigo primeiro, o decreto estipula que a EBC é “uma empresa pública, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República” (BRASIL, 2008).

Na avaliação de Jonas Valente, membro do Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social e mestre em Comunicação pela Universidade Federal de Brasília (UnB),

A EBC e as demais emissoras do campo público precisam de investimentos para cumprir o seu papel e minimizar os efeitos da hegemonia do segmento comercial no país. O hiper-desenvolvimento do modelo comercial que se deu no Brasil é uma aberração, que não

existe nem nos países mais capitalistas do mundo. Para cumprir essa tarefa, empresas como a EBC precisam de recursos e de independência dos humores governamentais através de mecanismos de blindagem contra as pressões políticas. Para isso, precisa criar instâncias participativas em sua estrutura de gestão, algo que ainda não foi devidamente previsto em seu atual formato (VALENTE apud OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, p. 15).

Nesse sentido também se manifesta o professor Valério Brittos:

(...) Há necessidade de uma legislação que transcenda o governante de plantão, deixando muito claro o percentual do orçamento do Estado, para que [o seu financiamento] não fique oscilando, um governo aplique mais, outro aplique menos. Deve-se também ter conselhos de controle desse sistema, não só da TV, mas da própria aplicação das verbas de comunicação do Estado, para que essas verbas sejam bem aplicadas e não haja mau uso político (BRITTOS apud OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, p. 15).

Dentre as finalidades da Empresa Brasil de Comunicação, elencadas pelo art. 2º do Decreto nº 6.689, de 11 de dezembro de 2008, estão: a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal; a promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo; a produção e programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas; a promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente; a autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão; e, finalmente, a participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira (BRASIL, 2008).

Intimamente ligada ao problema da blindagem em relação a interesses de natureza partidária ou privada, isto é, da autonomia e independência de uma mídia efetivamente pública, está a questão da legitimidade democrática, que remete à participação dos cidadãos na gestão desse serviço. A Empresa Brasil de Comunicação possui uma instância deliberativa (Conselho Curador) que tem as prerrogativas de aprovar o plano de trabalho anual da empresa, bem como a sua linha editorial, fiscalizando e fazendo recomendações de acolhimento obrigatório pela diretoria executiva da organização. Tal Conselho Curador é composto por 22 membros. São 15 representantes da sociedade civil (indicados pelo presidente da República nesta primeira gestão), 4 do Governo Federal (representantes dos ministérios da Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Comunicação Social, também indicados pelo Executivo Federal), 2 do Congresso Nacional (Câmara e Senado) e 1 dos funcionários da empresa.

Os membros têm mandato de quatro anos, com possibilidade de renovação a cada dois anos. A legislação também prevê que a renovação das vagas dos representantes da sociedade civil será feita através de uma consulta pública – porém, o formato desta consulta ainda não está definido.

A existência de uma instância mista e com poder de decisão na EBC é significativamente positiva, mas ainda é necessária a qualificação do modo de escolha de seus membros – o atual modelo é frágil e omissivo quanto aos critérios de indicação, o que põe em xeque a necessária autonomia da agência. A falta de objetividade na escolha dos componentes do órgão deliberativo acaba revestindo de personalismo as indicações a serem feitas pelo Presidente da República, o que, por sua vez, faz com que tal instância passe a ser influenciada por uma política de governo e não por uma política de Estado. Necessário seria que esta instância fosse composta por representantes indicados por um maior número possível de entidades da sociedade civil, algo que seja aberto a ponto de garantir que o Conselho tenha proporcionalidade regional, diversidade de segmentos, pluralidade, onde todos os setores como cinema, audiovisual, cultura se sintam representados.

Além das emissoras educativas-estatais e aquelas ligadas a fundações civis sem fins lucrativos, dois outros segmentos também entram no debate sobre o campo público de comunicação: as emissoras universitárias e os canais comunitários de rádio e TV. Embora sustentem formatos bastante distintos de conteúdo e transmissão, ambos os segmentos se vinculam ao campo através de sua aproximação com as comunidades ou nichos públicos em que atuam, seja as comunidades universitárias, as comunidades de bairros urbanos ou as pequenas localidades do interior e povoados rurais.

Os canais comunitários, de suma importância para a consolidação de uma mídia democrática e popular, caracterizam-se por sua aproximação com o campo público - em sua forma de gestão enraizada nas comunidades, bem como em sua vocação intrínseca de fomentar a diversidade na comunicação. As rádios e emissoras comunitárias fazem parte do sistema público não-estatal e o seu papel é o de ser um instrumento de comunicação a serviço das próprias comunidades onde se inserem e se desenvolvem. O caráter eminentemente comunitário, tanto no protagonismo para a criação de conteúdo quanto em sua natureza autóctone, diferencia-as em relação aos demais veículos públicos de comunicação, em razão da relação orgânica que possuem com o entorno – o que significa estar abertas à participação de moradores e movimentos sociais da localidade, garantir o contraditório e a pluralidade de opiniões, prestar serviços de

utilidade pública, estar comprometidas com as lutas e demandas da comunidade (SÓTER apud OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2011).

Como exigências impostas às emissoras comunitárias a fim de que se viabilize um modelo de gestão efetivamente público, devem estar abertas à filiação de moradores de sua área de abrangência e possuir, além de uma diretoria de associação, um Conselho Comunitário composto por ao menos cinco segmentos da sociedade local. O escopo dessas emissoras comunitárias é apresentar-se como veículos através dos quais aproxime-se a emissão da recepção, inicialmente de forma física, com a aproximação entre veículo e público, seguido da apropriação do conteúdo, que passa a ser de interesse local (LOPES, 2011). Para Demo (1993, p. 66) “[...] a participação possui característica de ser meio e fim, porquanto é instrumento de autopromoção”.

Atualmente, os canais comunitários enfrentam dificuldades decorrentes das limitações impostas pelas leis que os regulamentam. No caso das TVs comunitárias, criadas a partir da Lei 8.977/1995 - a chamada Lei do Cabo -, a legislação prevê sua vinculação aos serviços de TV paga a cabo exclusivamente, o que impossibilita a expansão deste segmento. Em relação às rádios, a Lei 9.612/1998 também limita o número e o alcance das emissoras por localidade, além de se verificar a persistência de empecilhos burocráticos que impedem a grande maioria de atuarem legalmente. Ao contrário de processos para regularização de rádios ligadas a lideranças políticas ou a grupos religiosos, aqueles ligados a rádios comunitárias levam décadas tramitando (SÓTER apud OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2011).

Peruzzo (1991, p. 162) defende que a participação na comunicação popular é fundamental para o processo emancipatório, qual contribui para cidadania e possibilita ao homem tornar-se sujeito. A necessidade de conscientização e mobilização popular implica na demanda por meios de comunicação populares, acessíveis, a fim de que a prática comunicacional seja experienciada enquanto dinâmica social transformadora, atuando simultaneamente como meio de conscientização, mobilização, educação e agenciamento cultural. É esse processo de construção da cidadania que propicia e aponta para o desenvolvimento local, mediante a combinação eficiente das potencialidades de cada território, de seus recursos e de sua força empreendedora.

O DIREITO À COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

O debate sobre a participação do poder público nos sistemas de comunicação da América Latina ganhou ímpeto com o consenso estabelecido entre governos progressistas quanto à importância de se fortalecer a pluralidade e facilitar o acesso dos cidadãos à informação, ao conhecimento e às tecnologias. Os presidentes Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa e Cristina Kirchner são ostensivos na rejeição ao monopólio privado da mídia e ao seu desmedido predomínio na vida social (MORAES, 2011).

Dentre os governos progressistas – termo bastante utilizado por Dênis de Moraes (2011) para referir-se às forças políticas que se opuseram às práticas neoliberais em diferentes graus a partir de seu contexto histórico e social – foram identificados dois grandes blocos; o primeiro estaria organizado em torno do MERCOSUL, tendo o Brasil e a Argentina como principais referências. Como seus objetivos, políticas neodesenvolvimentistas que se distanciam do livre comércio predatório, adotando um viés mais industrialista, buscando a redução das desigualdades sociais através do crescimento do mercado. O segundo bloco estaria em volta da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), visando à unidade latino-americana pela cooperação internacional além da integração econômica (ROLIM, 2011).

No segundo bloco encontram-se países como Venezuela, Bolívia e Equador, em que há a substituição dos princípios do livre mercado e da livre concorrência por uma cooperação mútua, com enfoque anti-imperialista. Diferentemente do bloco do MERCOSUL, esses países promovem políticas estatizantes e distributivas. Essas políticas foram responsáveis por colocar em lados opostos os interesses desses governos progressistas e dos grandes grupos de mídia que seguem as políticas neoliberais.

Na Venezuela foram implementados programas de incentivo às rádios e TVs comunitárias; na Bolívia, Evo Morales estimulou as rádios comunitárias doando equipamentos e isentando-as do pagamento da licença e uso das frequências. Um fato importante a ser destacado foi a criação da TELESUR, pela Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua e Venezuela. Trata-se de uma empresa pública multiestatal que tem como escopo a integração dos povos latino-americanos e que pretende ser uma alternativa ao discurso das corporações midiáticas (MORAES, 2011). Desse modo, as políticas públicas desses governos progressistas, além de apoiarem os meios que não

atendem à lógica do capital e uma nova configuração do serviço público de radiodifusão, também ajudam na difusão de conteúdos com incentivo à produção cultural e o estímulo à indústria audiovisual nacional.

A efetivação do direito à comunicação na América Latina nas décadas de 1960 e 1970 era pretendida a partir da criação de meios de comunicação alternativos, em que a propriedade e o controle seriam coletivos, a partir da ampla participação na elaboração da programação. Para os sujeitos que lutam pela democratização da mídia, isso passa também pela necessidade reorganizar os meios de comunicação; o objetivo é ampliar a diversidade de vozes através da quebra do controle exclusivo do setor privado (ROLIM, 2011). Ao trazer à tona o debate pelo direito à comunicação e a necessidade, para que esse direito se concretize, de que se democratize o acesso aos meios através dos quais essa comunicação se dá, não se está propondo, num primeiro momento, a instantânea transferência de todos os meios de produção de informação para os movimentos populares e para a população em geral, nem a inviabilização da apropriação privada daquilo que é produzido por esses grupos. O que se pretende, inicialmente, é a pluralização de sujeitos aos quais é possível o acesso a esses meios, para que se rompa o referido oligopólio desses veículos de comunicação, a fim de que se supere o vício da fonte única de informação, numa reforma estruturante que modifique a realidade de concentração, diversifique não apenas o conteúdo, mas também a forma do fazer comunicacional (ROLIM, 2011).

Considerado um dos primeiros países a reformular seu marco regulatório da comunicação, a Argentina tornou-se uma referência para aqueles que lutam pela democratização da mídia. Dentre os países latino-americanos, a Argentina era o que adotava políticas neoliberais mais rigorosas, onde os processos de concentração econômica tiveram grande avanço, além da desnacionalização do espaço midiático. Consequência disso foi a concentração desses meios nas mãos dos dois maiores grupos presentes no país, ADMIRA e Clarín, responsáveis por retransmitir várias produções importadas dos Estados Unidos.

A Lei n. 26.522/2009, conhecida como a Ley de Medios, reorganizou o espaço midiático através da desconcentração da concorrência, permitindo que outros atores obtivessem concessões para produzirem outros conteúdos audiovisuais, não necessariamente alinhados com a ideologia dominante.

A lei de meios pretendeu regular os critérios de outorga de licenças e operação, bem como o monitoramento da qualidade do serviço e do atendimento a critérios de

pluralismo (LINS, 2009). Com ela, a comunicação audiovisual ganhou impulso como atividade de interesse público fundamental, necessitando que o Estado atue na organização e incentivo dessa atividade (ROLIM, 2011). Alguns artigos da lei tornaram-se os mais polêmicos por impor limites à concessão de faixas de radiodifusão e audiovisual a grupos empresariais, a fim de impedir a formação de oligopólios. Para atingir esse fim a lei estabeleceu dois limites: o primeiro deles é o número de licenças e o segundo é a cota de mercado. Outra exigência da lei é a proibição da coexistência de vínculos societários entre empresas de radiodifusão, agências de publicidade e de jornais e revistas, como forma de impedir os processos de integração vertical e horizontal.

Como medidas tomadas no intuito de inibir a concentração do controle desses meios, encontram-se a limitação do número de outorgas de licenças, a serem concedidas através de um processo licitatório. A nível nacional, estabeleceu-se o limite de uma licença de radiodifusão por satélite, e até dez licenças de serviços de comunicação audiovisual por radiodifusão. A nível local, fixou-se os limites de uma única licença de radiodifusão sonora em AM, uma única licença em FM, ou até duas se houver mais de oito emissoras na localidade. Quando se tratar da única frequência disponível, não é dado obtê-la a quem já tenha outorga na área ou em áreas adjacentes (LINS, 2009). Tais licenças, a serem concedidas, passaram a ter um prazo de 10 anos, podendo ser renovadas uma única vez; findo o prazo da renovação passou a ser necessária a realização de outro processo licitatório no qual pode a antiga outorgatária concorrer, em igualdade de condições com os outros pleiteantes (LINS, 2009). Outra forma de limitação à formação de oligopólios trazida pela Lei de Meios é a limitação da cobertura: as licenças concedidas estão proibidas de atingir um número superior a 35% da população.

Uma das questões mais fundamentais trazidas com o advento da nova lei foi o reconhecimento da importância das emissoras comunitárias, que deixaram de sofrer restrições, cabendo a elas 33% de todas as frequências de radiodifusão. Deixaram de ser limitadas por restrições geográficas de alcance ou de temática, assim como recebem autorização para se constituírem em redes, desde que observado as cotas de programação (ROLIM, 2011). Além disso, impôs-se o repasse para serviços de comunicação sem fins lucrativos (incluindo os Povos Originários) de 10% do tributo cobrado de todos aqueles que utilizam as frequências (ROLIM, 2011).

Os meios de comunicação geridos pelo Estado foram agrupados na Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA), que teve seu modelo inspirado no modelo participativo das televisões públicas alemãs e francesas. Dentre os objetivos e obrigações da RTA estão a promoção do pluralismo político, social e cultural, além da garantia do direito à informação a nível nacional.

A fim de que a Lei de Meios pudesse ter sua efetivação garantida, foram criadas entidades reguladoras para atuarem de modo conjunto com a autoridade competente na matéria de telecomunicação. A Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (Afsca) tem como escopo a interpretação e a aplicação da lei com independência orçamentária e administrativa do governo nacional (ROLIM, 2011). Tem como objetivo a melhoria da qualidade técnica dos serviços de radiodifusão, a igualdade de acessos e a pluralidade de informações, bem como o controle da programação, a avaliação do conteúdo e a identificação de infrações para aplicação das sanções adequadas (INTERVOZES, 2010).

Embora a Lei de Meios seja reconhecida por abrir espaço para novas vozes e seja tida como uma das leis mais avançadas do mundo na matéria, ainda sofre bastante com os entraves impostos não só pelo Judiciário, mas, também, pela resistência por parte dos grandes grupos midiáticos. Recentemente, Mauricio Macri, que assumiu a presidência da Argentina, atendendo a interesses dos grupos midiáticos, em 15 dias de mandato emitiu alguns decretos presidenciais – ou seja, modificando a matéria sem o crivo do congresso - considerados nocivos para os ganhos já obtidos em relação ao direito à comunicação (INTERVOZES, 2016). O Decreto n. 13 centralizou a política pública para comunicações, reunindo em um único ministério as várias agências reguladoras que eram autárquicas, como a AFSCA (Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual) e a AFTIC (Autoridade Federal de Tecnologias da Informação e das Comunicações). O último decreto ainda modificou profundamente o que estava previsto na Lei de Meios, ampliando a quantidade de licenças permitidas para cada empresa e acabando com o alcance máximo de 35% que se trata de uma restrição à oligopolização do setor (REVISTA FÓRUM, 2016).

No Brasil, desde 2013, movimentos sociais, organizações que compõem o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e ativistas pelo direito à comunicação recolhem assinaturas para apresentação ao Congresso de um projeto de lei de iniciativa popular para a criação de um marco regulatório para a comunicação no Brasil, que regulamente os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal.

Inspirada nos tratados internacionais já ratificados pelo Brasil e em experiências regulatórias de países como a França e a Espanha, a Lei da mídia democrática propõe mecanismos de implementação dos mencionados dispositivos constitucionais, quais são objeto de retumbante omissão legislativa, carecendo de legislação infraconstitucional que os regule.

Entre as principais propostas presentes no projeto de lei estão a instituição de um sistema de comunicação qual contemple equitativamente as bases pública, estatal e privada, assim como a ampliação e fortalecimento das emissoras já existentes no campo público (estatais, culturais, comunitárias, educativas); o aumento da participação civil nas empresas públicas de comunicação, através de instâncias deliberativas, com participação de representantes da sociedade civil criteriosamente estabelecida e objetivada; o fomento à produção independente e fortalecimento da cadeia produtiva entre os canais e emissoras do campo público; a criação de fundos para fomento do sistema público de comunicação; a criação de tributos ou redirecionamento de tributos já existentes para financiamento direto da comunicação pública; o veto à propriedade de emissoras de rádio e TV por políticos; a proibição do aluguel de espaços da grade de programação; a definição e delimitação de regras para impedir a formação de oligopólios; a criação de um Conselho Nacional de Comunicação e de um Fundo Nacional de Comunicação Pública.

Paralelamente ao Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática – que, para ser protocolado na Câmara dos Deputados precisa de adesão de 1% do eleitorado nacional - as demandas dos movimentos sociais pelo direito à comunicação abrangem um conjunto de medidas a curto prazo, que, prescindindo de modificação legislativa, poderiam significar avanços na luta pela acessibilidade e democratização da comunicação, tais quais o fortalecimento do sistema público de comunicação através do fim da criminalização das rádios comunitárias e da mídia popular e alternativa; a universalização da Banda Larga; a garantia do respeito ao Marco Civil da Internet; o combate ao arrendamento e transferência ilegal das outorgas; a democratização da distribuição das verbas publicitárias; mecanismos de incentivo à produção regional e independente (retomada da campanha Quero Me Ver na TV); a defesa do software livre.

CONCLUSÃO

Objetivo deste trabalho foi identificar, na teoria e na prática, como o direito fundamental à liberdade de expressão é implementado no Brasil, e a inter-relação que este possui, numa realidade midiaticizada, com o direito à comunicação. Como poderia se desenvolver democraticamente ao prescindir do acesso aos veículos através dos quais essa comunicação se dá? Intentou-se discutir, portanto, a situação da comunicação – enquanto direito - em um cenário em que poucos grupos empresariais controlam os veículos de imprensa no país, privatizando e restringindo o acesso a um espaço de fala qual se constitui como principal locus de desenvolvimento da própria opinião pública.

Ademais, objetivou-se compreender de que forma poderia se desenvolver um marco regulatório da matéria no Brasil, por meio do qual fossem regulamentados os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal, efetivando a força normativa constitucional por eles ostentada, promovendo o direito à comunicação como direito fundamental e corolário da liberdade de expressão, assim como a liberdade de imprensa, para que abusos como o monopólio ou o oligopólio dos meios de comunicação – objeto de vedação constitucional, pelo artigo 220, §5º – sejam coibidos, e para que a comunicação social seja orientada por princípios outros, devidamente positivados em conformidade à exegese constitucional, que não o poderio econômico e político dos locutores.

Segundo GRAMSCI (1999), o enfrentamento da hegemonia só é possível quando o grupo social subalternizado possui condições de superar seus patamares de subalternidade até que seja capaz de “sair da fase econômico-corporativa para elevar-se à fase da hegemonia político-intelectual na sociedade civil e política” (1999, p. 460). A superação da condição de subalternidade requer a construção de novos modos de pensar, a elaboração de uma concepção de mundo crítica e coerente, necessária para suplantat o senso comum e tornar as classes subalternas capazes de produzir uma contra-hegemonia, a cultura de oposição.

Ao identificar o poder da palavra e da participação nos meios políticos, grupos historicamente excluídos da esfera pública e, conseqüentemente das decisões políticas, através da comunicação, são capazes de mudar a estrutura das representações sociais e mobilizar debates e iniciativas, integrando, de forma efetiva, as movimentações populares que lutam por transformação social.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Presidência da República. Decreto Presidencial 6.689 de 11 de dezembro de 2008. Brasília, 2008.

DEMO, P. Política social e participação. In: _____. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 47-82.

FÓRUM, Revista. **Argentina: juízes federais anulam decretos de Mauricio Macri e estabelecem Lei de Meios**. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2016/01/12/argentina-juizes-federais-anulam-decretos-de-mauricio-macri-e-restabelecem-lei-de-meios/>> Acesso em 30 de janeiro de 2016.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999 (v. 1), 2002a (v. 3), 2002b (v. 5).

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERZ, Daniel. **Quem são os donos da mídia**. Carta Capital. 6 de março de 2002. Disponível em: <http://donosdamidia.com.br/media/documentos/DonosCarta.pdf>.

INTERVOZES. **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação**. São Paulo: Intervozes - Coletivo Brasileiro de Comunicação Social, 2010.

INTERVOZES. **LEI DE MEIOS ARGENTINA SOFRE DESMONTE AUTORITÁRIO COM GOVERNO MACRI**. DISPONÍVEL EM: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/lei-de-meios-argentina-sofre-desmonte-autoritario-com-governo-macri>> ACESSO EM 30 DE JANEIRO DE 2016.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa: Direito à comunicação e democracia.** São Paulo: Publisher Brasil, 2010. p. 160.

LINS, Bernardo Felipe Estellita. **Argentina: Nova Lei dos Meios Audiovisuais.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema4/2009_17122.pdf> Acesso em 29 de Janeiro de 2016.

LOPES, Ivonete da Silva. **Cultura Política e Democratização da Comunicação no Brasil.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.compolitica.org>.

MARQUES, Francisca Ester de Sá. **As contradições entre a liberdade de expressão e a liberdade de informação.** 1997. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/marques-ester-contradicoes-liberdades.pdf>>

MARTÍN-BARBERO, J. **Globalização comunicacional e transformação.** In: MORAES, Dênis de (org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder.** Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 57-86.

MCCHESNEY, Robert. **Communication Revolution: critical conjectures and the future of media.** Nova York: New Press, 2007.

MORAES, Dênis de; RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. **Mídia, Poder e Contrapoder – da concentração monopólica à democratização da informação.** São Paulo. Boitempo, 2013.

MORAES, Dênis de. **Vozes Abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação.** Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. **Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios.** 2002. Disponível online em: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:5RzjO_w8AJ4J:www.direitoacomunicacao.org.br/content.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Dd

ORTIZ, Renato. **Cultura e Modernidade**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1991.

PERUZZO, C.M.K. . **Revisitando os conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária**. In: XXIX Congresso Brasileiro de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2006, Brasília. XXIX Congersso INTERCOM. São Paulo: Intercom, 2006.

ROLIM, Renata. **Direito à Comunicação – possibilidades, contradições e limites para a lógica dos movimentos sociais**. Recife: Oito de Março Gráfica e Editora, 2011.

SARLO, Beatriz. **Cenas da vida pós-moderna: intelectuais, arte e vídeo-cultura na Argentina**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.