A TV ABERTA BRASILEIRA E O DEBATE SOBRE A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NO PERÍODO PÓS-CONFECOM

Carlos Henrique Demarchi

Centro Universitário Salesiano Auxilium de Araçatuba - UniSALESIANO. E-mail: henriquejornalista@hotmail.com

RESUMO

Após a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009, o debate sobre a democratização da comunicação televisiva vem se ampliando no Brasil. Entidades da sociedade civil organizada, como é o caso do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), cobram medidas do poder público para a implementação de um novo marco regulatório para a radiodifusão. As demandas incluem a abertura de instâncias de participação da sociedade no setor e mudanças no modelo do sistema comercial de TV. Diante desta realidade, o presente artigo tem o propósito de examinar os debates ocorridos no período no sentido de exigir do Estado a execução de políticas públicas democráticas de comunicação.

Palavras-chave: Televisão aberta. Democratização da comunicação. Marco regulatório. FNDC. Políticas de comunicação.

OPEN BRAZILIAN TV AND THE DEBATE ON THE DEMOCRATIZATION OF COMMUNICATION IN THE POST-CONFECOM PERIOD

ABSTRACT

Upon completion of the 1st National Conference on Communications (Confecom) in 2009, the debate about democratization of television communication has been expanding in Brazil. Organized civil society, such as the National Forum for Democratization of Communication (FNDC), charge the government measures for the implementation of a new regulatory march for broadcasting. The demands include opening instances of social participation in the sector and changes in the model of commercial TV system. Given this reality, this article aims to examine the debates that occurred in the period to require the State to implement democratic public communication policies.

Keywords: Open TV. Democratization of communication. Regulatory march. FNDC. Communication policies.

INTRODUÇÃO E OBJETIVO

O modelo de radiodifusão brasileira se baseou, desde os primórdios, na exploração comercial privada de concessões outorgadas pelo Estado. Durante mais de 60 anos, esse modelo se consolidou e atualmente é expresso por um número reduzido de emissoras concessionárias, responsáveis pela cobertura da maior parte do país¹.

De acordo com Jambeiro (2008), o sistema comercial é conceituado como um dos modelos de exploração de TV que busca oferecer conteúdos ao público com base em pesquisas de preferência, mercado e audiência. O autor assinala a expressiva tendência de domínio deste sistema no país sobre os modelos não-comerciais².

Dentro da realidade capitalista, a concentração de canais não foi acompanhada pela abertura de instrumentos de participação popular na elaboração de políticas públicas para a radiodifusão (CAPPARELLI; LIMA, 2004)³.

Seguindo os ditames dos índices de audiência, as emissoras adiaram as tentativas dos movimentos sociais para garantir maior participação social na definição de políticas públicas para o setor.

Desde o cenário de redemocratização do país, após 21 anos de período militar, esse embate com os radiodifusores ocorre principalmente nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988; na 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009; e mais recentemente com o projeto de lei da Mídia Democrática e a reivindicação de um novo marco regulatório para as comunicações.

Recente pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo revelou que, apesar da expansão do acesso à internet no país, a TV aberta continua com níveis elevados de audiência. O levantamento mostra que 82% da população têm o hábito de assistir TV diariamente. O veículo também é a principal fonte para se informar sobre os fatos da cidade (76,1%) e do mundo (88,8%).

¹ De acordo com a pesquisa "Os donos da mídia", feita pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom) em parceria com o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), quatro empresas midiáticas dominavam o setor em 2005: Rede Globo (Família Roberto Marinho), Rede Record (Igreja Universal do Reino de Deus), SBT (Sílvio Santos) e Rede Bandeirantes (Família Saad). Segundo o levantamento, 34 redes de TV controlam hoje mais de 1.500 veículos de comunicação brasileiros. Mais informações sobre a pesquisa consultar: <<http://donosdamidia.com.br/lugares>>.

² Jambeiro explica a existência de três principais modelos de exploração da televisão no mundo. Além do comercial, existem os sistemas estatal e *public service*. No primeiro caso, o suporte econômico é dado pelo Estado. Já o segundo, disseminado principalmente na Europa Ocidental, teria como mote "educar, entreter, informar", baseando-se na crença de que o rádio e a televisão devem educar, informar e moldar a população, de acordo com os mais altos padrões culturais e ideológicos da sociedade.

³ De acordo com os autores, os mecanismos participativos ainda são restritos. Um deles ocorre nas consultas públicas online realizadas pelos órgãos reguladores do setor de comunicação (Anatel e Ministério das Comunicações) antes da votação de cada projeto. O outro serviço disponível é o Voz do Cidadão, um serviço gratuito de ligações telefônicas e e-mails do Senado Federal que recebe e encaminha as manifestações dos cidadãos sobre a programação televisiva ao Conselho de Comunicação Social.

No que se refere à regulamentação da mídia, o estudo apontou que a maioria da população é favorável que haja mais regras para a programação veiculada na TV (71%)⁴.

Os dados também mostraram que sete em cada dez brasileiros não sabem que as emissoras de TV aberta são concessões públicas e cerca de metade da população sabe que existem regras para definir o que passa na TV (52%).

A pesquisa reflete como a televisão ainda serve como principal referencial cultural para milhões de pessoas, em sua maioria desprovida de acesso a outras fontes de informação e entretenimento.

Também demonstra a preocupação incipiente dos cidadãos com a regulação desse meio de comunicação, questão que vem sendo discutida com maior ênfase nos últimos anos por organizações da sociedade civil. O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) é um desses grupos que têm cobrado ações do Estado rumo a uma nova legislação para o setor.

A partir desta realidade, o presente trabalho tem como objetivo discutir os principais debates acerca da democratização da comunicação que sucederam a Confecom.

DISCUSSÃO

O debate sobre as políticas de comunicação tem lugar, em nível mundial, no Relatório McBride, em 1980. O documento da Unesco identificou, pela primeira vez, a grave assimetria no fluxo mundial de informação, o problema da concentração dos meios e a necessidade de políticas públicas de comunicação no âmbito do Estado.

Conceitualmente, o termo política pública comporta uma série de definições. Nos estudos de Frey (2000, p.217), a política pública refere-se “à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”. (FREY, 2000, p. 217).

Souza (2006) entende que a política pública pode ser compreendida como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

A autora considera que a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Neste sentido,

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo e envolve

⁴ A pesquisa ainda revelou que para 51% dos entrevistados a TV mostra a realidade em parte e trata menos do que deveria dos problemas do Brasil (56,7%). A íntegra do estudo pode ser consultada no site <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-pesquisa-democratizacao-da-midia.pdf>.

processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36)

Deste modo, as políticas públicas podem ser tomadas como o conjunto de ações desencadeadas direta ou indiretamente pelo Estado com o objetivo de atender as demandas da sociedade civil e podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não-governamentais ou com a iniciativa privada.

Tais políticas podem ser formuladas por iniciativa dos poderes Executivo ou Legislativo, de forma conjunta ou separadamente, a partir de demandas e propostas da sociedade civil organizada.

Entende-se que a participação social na formulação, acompanhamento e execução das políticas ocorre por meio de instrumentos garantidos constitucionalmente, como a existência de conselhos, além de audiências públicas e conferências, que envolvem os setores sociais no processo de participação e controle social das decisões.

A relevância da intervenção do Estado na implementação das medidas reivindicadas tem relação direta com as questões suscitadas pelos movimentos sociais ocupados com a temática da democratização das comunicações no país.

Dentro desta definição, Bustamante (2005 *apud* MORAES, 2009, p.109) conceitua as políticas públicas de comunicação como ações das instituições estatais de todo tipo que, de acordo com as concepções e legitimações de cada sociedade e cada tempo histórico determinado, orientam os destinos da criação, produção, difusão e consumo de produtos comunicativos e culturais.

Segundo Moraes (2009), amplia-se o entendimento de que o Estado é a instituição que pode salvaguardar a diversidade informativa e cultural enquanto elemento decisivo à afirmação da cidadania, em consonância com reivindicações da sociedade civil.

Neste mesmo sentido, Serrano (2013) entende que a sociedade deve reivindicar o papel do Estado nos meios de comunicação, papel esse que deveria estar fundado na participação social e na pluralidade.

No Brasil, a radiodifusão é regida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que data de 1962 e é considerado ultrapassado e desatualizado ante o cenário de convergência tecnológica. O Ministério das Comunicações é quem define as políticas públicas e funciona como órgão regulador do setor.

Com a Constituição Federal de 1988, cinco artigos foram dedicados ao Capítulo da Comunicação Social⁵, sinalizando o funcionamento, os compromissos e as finalidades da televisão.

No presente trabalho, foram analisadas as ações do FNDC, que participou ativamente na realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação em 2009. Há anos reivindicada pelas entidades da sociedade civil, a iniciativa é considerada um avanço na discussão acerca do tema, ao mostrar as possibilidades de interação, por vezes desigual e complexa, entre o empresariado e a sociedade. (DEMARCHI, 2013).

A conferência terminou com a aprovação de 633 propostas, que propõem, entre outros aspectos, a regulamentação dos artigos do capítulo da Comunicação na Constituição Federal, a formação de um Conselho de Comunicação Social com poderes deliberativos e medidas para garantir na TV aberta conteúdos que expressem a diversidade social brasileira.

Depois do evento, o fórum intensificou as ações no intuito de exigir do poder público a adoção de políticas para a área da comunicação. Um dos primeiros movimentos neste sentido ocorreu em maio de 2011, quando o FNDC realiza o seminário “Marco regulatório – propostas para uma comunicação democrática”, que se baseou nas resoluções aprovadas na Confecom e teve como objetivo reunir contribuições da sociedade para a consolidação de uma plataforma para um novo marco na área.

A primeira versão da proposta foi colocada em consulta pública aberta e recebeu mais de 200 contribuições, que foram analisadas e incorporadas ao documento final. Após o seminário, o FNDC lançou a plataforma com os 20 pontos para democratizar as comunicações no país⁶, expressando a intenção de o debate se popularizar e marcar a agenda política a partir daquele momento.

De acordo com o fórum, até abril de 2012, o Ministério das Comunicações estaria trabalhando em torno de uma consulta pública para discutir o marco regulatório das comunicações. No entanto, o governo anunciou posteriormente que a regulamentação da comunicação não estava na pauta.

A negativa, por parte governamental, de dar seguimento ao compromisso firmado anteriormente com o movimento elevou o tom das críticas. Assim, em agosto de 2012, quando o CBT completou 50 anos, o fórum, em conjunto com outras organizações da sociedade civil, lançou a campanha nacional “Para expressar a liberdade – uma nova lei para um novo tempo”, com o

⁵ Um dos avanços trazidos no texto constitucional foi a inclusão dos artigos 220, 221, 222, 223 e 224. Os dispositivos recepcionados na Lei Maior tratam desde as exigências mínimas a serem atendidas pela radiodifusão, além de destacar limites de concentração das emissoras e prever mecanismos de proteção aos telespectadores.

⁶ O texto consolidado após a consulta pública pode ser acessado no site www.comunicacaodemocratica.org.br

propósito de iniciar um amplo debate com a população e retomar as discussões com a esfera governamental pela aprovação de uma nova regulação para o setor.

A estratégia de reunir os atores sociais para garantir a agenda da comunicação culminou com o lançamento, em maio de 2013, do projeto de lei de iniciativa popular para uma Mídia Democrática. O projeto é um instrumento político de pressão sobre o governo federal e de mobilização social que pretende levar ao Congresso Nacional uma lei que modifique a arquitetura institucional do sistema midiático brasileiro. Para tanto, o projeto necessita de 1,3 milhão de assinaturas. (PROJETO..., 2013).

Canclini (2008) assinala que as reivindicações de associações civis e ONGs representam setores à margem do sistema político ou aos que faltava voz para reclamar. Trata-se de um jogo complexo no sentido de se garantir a cidadania por meio do estabelecimento de canais que possibilitem o acesso a repertórios culturais e estéticos diversos.

A abordagem feita pelo autor levanta a reflexão acerca das ações culturais possíveis a serem implementadas pelo Estado para se equilibrar o jogo de forças existente entre o segmento de radiodifusão e o público. Permite, ainda, analisar os mecanismos necessários para encampar as propostas político-culturais exigidas pelas entidades pró-democratização da comunicação.

METODOLOGIA

O presente estudo se baseou em pesquisa bibliográfica, descrição qualitativa e análise documental sobre o assunto. Documentos do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação contribuíram para embasar o debate.

Tais instrumentos serviram para identificar os principais momentos no período posterior à realização da Conferência Nacional de Comunicação em que o FNDC cobrou maior atuação do Estado em propor um novo marco regulatório para a radiodifusão.

RESULTADOS

Carente de políticas públicas que remontam os primórdios da radiodifusão brasileira, o país colhe hoje os frutos da falta da regulamentação dos dispositivos que tratam do capítulo da Comunicação Social na Constituição Federal e da ausência de avanços no período pós-Confecom.

A ausência de mudanças no texto constitucional e a sua falta de aplicação tendem a reforçar a preponderância do sistema comercial, impedindo o aparecimento de novos atores e vozes nos canais.

Compreende-se que essa desigualdade poderia ser solucionada via medidas que garantissem a efetiva participação popular nas políticas públicas de comunicação, valorizando a pluralidade e a diversidade de ideias e conteúdos (MENDEL, 2011).

Entende-se que as mudanças pretendidas não são simples, mas a atualização do marco regulatório tornou-se uma necessidade no Brasil, dada a predominância de poucas emissoras privadas no cenário nacional. Em outros países latino-americanos, como é o caso da Argentina e Uruguai, avanços estão sendo verificados.

Os resultados revelam que os debates efetuados pelo FNDC estão alcançando maior mobilização da sociedade civil. Não obstante, o Ministério das Comunicações não implementou avanços e mostrou-se estático na discussão acerca do tema.

CONCLUSÃO

O debate recente sobre a democratização da comunicação reflete a preocupação em garantir maior participação social nas políticas públicas voltadas para o campo da comunicação.

Reivindicada pelo FNDC com maior ênfase após a Confecom, a construção de um novo marco regulatório das comunicações é uma luta complexa, pois envolve interesses econômicos e políticos, mas a causa é democrática e legítima.

A ausência de mecanismos regulatórios ou de atualização dos meios legais constitui um entrave ao próprio aprofundamento democrático no país. Portanto, o grande desafio do movimento pró-marco regulatório das comunicações será fazer essa discussão chegar ao grande público, ainda que o debate sobre o tema já represente por si só um passo substancial.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília, 2010. CANCLINI, Néstor García. **A globalização imaginada**. São Paulo: Iluminuras, 2007.

_____. **Leitores, espectadores e internautas**. São Paulo: Iluminuras, 2008.

CAPPARELLI, Sérgio; LIMA, Venício. **Comunicação e televisão**: desafios da pós-globalização. São Paulo: Hacker, 2004. 162p.

DEMARCHI, Carlos Henrique. **A desigualdade comunicacional no Brasil e a necessidade de um novo marco regulatório para a radiodifusão**. In: XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste – Intercom. Bauru, 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

JAMBEIRO, Othon. **A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?** Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 13, n. 24, p. 85-104, 2008.

MENDEL, Toby. **Serviço público de radiodifusão:** um estudo de direito comparado. Brasília: UNESCO, 2011.

MORAES, Dênis de. **A batalha da mídia:** governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL ELETRÔNICA. Disponível em: <>. Acesso em: 4 abr. 2014. http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/arquivosnocms/plip_versao_final.pdf

SERRANO, Pascual. Democracia e liberdade de imprensa. In: Moraes, Dênis de (Org). **Mídia, poder e contrapoder:** da concentração monopólica à democratização da informação. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013. p.71-82.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez. 2006, p. 20-45.