

Alta sobre a (perigosa) promessa de democratização da Internet

Cidadãos desistentes do debate sobre as políticas públicas de comunicação

As democracias mais consolidadas dão grande importância à regulação dos meios de comunicação

A concentração da propriedade da mídia é maior na América Latina



# PROGRESSISMO

## E POLÍTICA DE COMUNICAÇÕES

### Mãos à Obra

Editores: Alberto Koschützke - Elisabet Gerber

red de  
fundaciones  
progresistas

Fundación Chile 21  
Fundación Líber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

**C3** Centro de  
Competencia en  
Comunicación para América Latina

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

---

# PROGRESSISMO E POLÍTICA DE COMUNICAÇÕES MÃOS À OBRA

**Editores:**

Alberto Koschützke, Elisabet Gerber.

**Autores:**

Gustavo Gómez Germano, Santiago Marino, Guillermo Mastrini, Martín Becerra, Venício A. De Lima, Manuela Gumucio, Claudia Lagos Lira, Victoria Uranga Harboe.

**Tradução ao português:**

Celina Lagrutta

Progresismo y políticas de comunicación : manos a la obra / Gustavo Gómez Germano... [et.al.] ;  
edição literária a cargo de Alberto Koschützke e Elisabet Gerber. - 1a. ed. - Buenos Aires :  
Fundación Friedrich Ebert, 2011.  
112 p. ; 24x16 cm.

ISBN 978-987-20736-9-5

1. Políticas Públicas. 2. Meios de Comunicação.

I. Gómez Germano, Gustavo. II. Koschützke, Alberto, ed. lit. III. Gerber, Elisabet, ed. lit.  
CDD 320.6

Os artigos que publicamos são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduzem necessariamente o pensamento da Fundação Friedrich Ebert nem da Rede de Fundações Progressistas. Admite-se a reprodução total ou parcial de seus trabalhos bem como de suas ilustrações, desde que seja mencionada a fonte e enviada uma cópia à redação.

**Fundación Friedrich Ebert**

[www.fes.org.ar](http://www.fes.org.ar)

**Impresso na Argentina**

©Friedrich-Ebert-Stiftung

*Design da publicação:*

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.

[yunquemm@yahoo.com.ar](mailto:yunquemm@yahoo.com.ar)

---

## ÍNDICE

<b>Apresentação</b> .....	9
Achim Wachendorfer, Agustín Canzani	
<b>Introdução</b> .....	11
Alberto Koschützke, Elisabet Gerber	
<b>Governos progressistas e políticas públicas de comunicação: Uma aproximação regional para provocar a reflexão.</b> .....	15
Gustavo Gómez Germano	
<b>Argentina:</b>	
<b>O processo de regulação democrática da comunicação</b> .....	33
Santiago Marino, Guillermo Mastrini y Martín Becerra	
<b>Brasil:</b>	
<b>Política de comunicações no governo Lula (2003-2010)</b> .....	49
Venício A. De Lima	
<b>Chile:</b>	
<b>Política de comunicação e partidos progressistas</b> .....	67
Manuela Gumucio	
<b>Comunicação(ões) na América Latina:</b>	
<b>Mais do que mídia e campanhas</b> .....	85
Claudia Lagos Lira, Victoria Uranga Harboe	
<b>Dados dos autores e autoras</b> .....	107
<b>Informação sobre o Centro de Competência em Comunicação</b> .....	109

## APRESENTAÇÃO

A presente publicação recolhe subsídios, discussões e resultados de um seminário realizado no contexto do Fórum de Partidos Políticos Progressistas (FPPP) do Cone Sul, nos dias 6 e 7 de dezembro de 2010, em Santiago do Chile, com o título **“Partidos políticos progressistas e meios de comunicação no Cone Sul”**.

O Fórum, que aglutina partidos da esquerda democrática e do progressismo, essencialmente do Cone Sul, é promovido pelos escritórios da

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) da região e se reúne duas vezes ao ano, com encontros que rotam entre os diferentes países envolvidos. Em seus inícios, tratou fundamentalmente de temas relacionados à integração regional, mas, com o tempo, foi abrindo espaço para outras temáticas.

No processo de desenvolvimento do Fórum, esse espaço se vinculou à Rede de Fundações Progressistas (RFP), que agrupa o CEPES da Argentina, a Fundação Perseu Abramo do Brasil, a Fundação Chile 21 e a Fundação Liber Seregni do Uruguai. Baseada em acordos comuns, a rede assumiu a função de contribuir com produtos de qualidade para os debates do Fórum. Assim ocorreu com a realização dos dois últimos encontros, sobre inovação e reforma dos partidos políticos, dos quais saiu posteriormente uma publicação conjunta.

O tema do Fórum que dá lugar a esta publicação foi resultado de um pedido específico dos partidos da região, que o consideraram um tema sensível, delicado e crucial, e no qual percebem que, mesmo com avanços, permanecem déficits importantes. Eles acreditam que seu tratamento faz parte de uma

agenda pendente dos governos desses países, e que seu debate pode ser enriquecido com uma visão regional.

A FES e a RFP assumiram o desafio e encomendaram, a destacados profissionais especialistas no tema dos quatro países, a elaboração dos subsídios destinados a estimular o debate do Fórum. O material produzido, somado à qualidade da discussão, motivou-nos a tornar público seu conteúdo, transformando-o em uma publicação processada por dois funcionários, e especialistas no tema, do escritório da FES no Chile.

A decisão de tratar esse tema no Fórum não se limitou a promover a discussão no seu âmbito, mas considerou também seu potencial como instrumento valioso para trabalhar politicamente nos países que participaram. Esta publicação busca colaborar com esse processo.

**ACHIM WACHENDORFER**

Pela FES Cone Sul

**AGUSTÍN CANZANI**

Pela Rede de Fundações Progressistas

## INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, as relações entre política e comunicação têm constituído um tema que está na moda e, como tal, é abordado de ângulos muito diversos e com níveis de profundidade variados. Nós, através desta publicação, pretendemos entrar em um território provavelmente pouco sedutor desse vínculo e, certamente, bastante difícil para as esquerdas democráticas: a relação entre políticas de comunicação e governos progressistas em nossa região do Cone Sul.

Entre o entorno midiático livre, independente e pluralista que a UNESCO assinala como imprescindível para fomentar a democracia, e as realidades que observamos em nossos países, abre-se um abismo, marcado por níveis inusitados de concentração da propriedade dos meios de comunicação e o abuso do conceito de liberdade de expressão como escudo contra toda tentativa reguladora.

Por meio desta publicação procuramos, justamente, oferecer elementos para compreender como foi se conformando esse abismo, e dar ao mesmo tempo algumas pistas que possam sugerir melhores caminhos em termos de qualidade das nossas democracias.

Para começar, quando alguém tenta falar sobre políticas de comunicação – fora do âmbito dos especialistas na matéria – o tema deriva ou se confunde imediatamente com questões de comunicação política. O real e o suposto potencial desta última, seus segredos e truques, além das fantasias nela depositadas, são só o que preocupa a classe política.

É precisamente a essa confusão, e à necessidade de distinguir os diferentes campos de análise e ação política supostos pelos citados conceitos, que se referem o primeiro e o último artigo desta publicação, ambos orientados

a refletir sobre denominadores comuns nas problemáticas e possíveis soluções em matéria de democratização dos entornos comunicacionais de nossa região.

Dessa forma, no artigo inicial, **Gustavo Gómez** assume a difícil tarefa de realizar um percurso e balanço regional a partir da análise dos principais avanços e retrocessos na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Por sua vez, no capítulo de fechamento, **Claudia Lagos e Victoria Uranga** encaram um desafio não menor, ao realizar uma síntese que integra os pontos álgidos das relações entre políticas de comunicação e partidos progressistas a partir de todas as apresentações e debates desenvolvidos no seminário “Partidos políticos progressistas e meios de comunicação no Cone Sul”, realizado nos dias 6 e 7 de dezembro de 2010 em Santiago do Chile.

Os três artigos restantes dedicam-se a analisar casos nacionais: o de **Guillermo Mastrini, Martín Becerra e Santiago Marino** trata sobre a Argentina, concentrando-se na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual aprovada em 2009, que reconhecem como “um ponto de partida para a construção de uma política pública” até agora inexistente. Sobre o Brasil, **Venício de Lima** examina detalhadamente a política comunicacional do Governo Lula e retrata um difícil cenário, ao descrever seu país como “o paraíso da radiodifusão privada comercial oligopólica”. **Manuela Gumucio** encara a tarefa de explicar como no Chile a Concertação de Partidos pela Democracia conseguiu permanecer no governo durante 20 anos sofrendo a oposição da mídia, e de que forma a introdução da Televisão Digital Terrestre poderia ser uma oportunidade em termos de democratização das comunicações.

Para além das trajetórias próprias de cada país, existem fortes coincidências explícitas ou implícitas entre autores e autoras na relação perversa que se estabelece entre dirigentes políticos e mídia. Nesse sentido, o fato de que as emergências da comunicação política costumem postergar a abordagem de complexas políticas de comunicação, tem um alto custo em termos de democratização das comunicações: enquanto a classe política se debate para aparecer mais e melhor na imprensa, os conglomerados multimídia crescem e se reproduzem, a venda (ou simples entrega gratuita) de frequências e/ou do espaço radioelétrico continua, sem que a opinião pública tome nota desses processos, nem a liderança política tome cartas no assunto. Isso faz parte de uma paisagem latino-americana na qual **Claudia Lagos e Victoria Uranga** identificam “meios de comunicação e poderes políticos confrontados e disputando espaços simbólicos; desprestígio da política e, inclusive, da

democracia nas sociedades do continente; (...) governos de coalizões progressistas (...) que, no fim das contas, apresentam políticas dispare e até contraditórias em matéria de comunicação”.

O momento atual parece chave para indagar o que caracteriza e o que deveria distinguir a gestão governamental progressista nessa matéria, já que, independentemente dos matizes e contradições, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai contam com governos progressistas. O Chile, de outro lado, é uma exceção na região pois teve, durante 20 anos ininterruptos, governos de centro-esquerda reunidos na Concertação de Partidos pela Democracia, até sua derrota para a coalizão de centro-direita que assumiu o poder em março de 2010.

Essa particular situação do Cone Sul convida a observar qual foi a posição dos setores progressistas nessas matérias antes de chegar ao governo – quando na oposição e em campanha – e depois, uma vez que conseguiram triunfar nas respectivas eleições presidenciais. Nesse sentido, **Gustavo Gómez** assinala como uma constante bastante clara o fato de estes governos terem começado sem programas eleitorais sobre o tema comunicação, e sem políticas públicas a esse respeito. A omissão não é casual e se vincula, em grande parte, ao temor generalizado da classe política diante do poder da mídia. Em tempos de campanha, a sensação de ameaça é tal que leva a crer que a abordagem crítica da questão poderia significar “hipotecar as chances de vitória”, como destaca Gómez. Porém, a relação de subordinação não se restringe aos períodos eleitorais, como frisa **Manuela Gumucio** ao se referir à “chantagem tácita” exercida pelos canais de televisão sobre os membros tanto do Executivo quanto do Legislativo, sempre condicionados pela relação direta que existe entre os níveis de popularidade e as aparições na TV. Ao jogar com essas cartas, os interesses das empresas multimídia parecem intocáveis, mesmo no contexto de governos como o de Lula, que impulsionaram importantes transformações em vários terrenos, mas não nesse. A esse respeito, **Venício de Lima** alude a um fenômeno de concentração horizontal, vertical, cruzado e “em cruz”, sem precedentes e sem mudanças relevantes no nível de concentração entre 2003 e 2010.

Entretanto, mesmo não se registrando nos primeiros anos de governos progressistas da região avanços substantivos na matéria, nos últimos tempos é possível observar iniciativas alentadoras em vários países. Dos casos aqui tratados, Argentina e Uruguai impulsionaram importantes medidas destinadas a limitar a concentração e democratizar o sistema de imprensa. Por sua vez, os debates em torno de processos reguladores e ao papel das grandes mídias

ganharam espaço na opinião pública e passaram a envolver, como nunca antes, as organizações da sociedade civil nesse debate. **Becerra, Mastrini e Marino** valorizam o fato de que a cidadania mais ativa tenha encarado pela primeira vez “processos de debate e ação em torno às políticas públicas de comunicação, superando os acordos ‘não escritos’ entre governos e donos de mídias”. Os autores destacam o papel protagonista da aliança constituída entre organizações sociais, organismos de Direitos Humanos, ONGs e universidades no processo que culminou com a aprovação da nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina.

Em um sentido similar, a pesar do sombrio panorama apresentado em seu artigo, **Venício de Lima** destaca a experiência inédita em termos de mobilização da sociedade civil que foi a primeira CONFECOM no Brasil, em 2009, onde mais de 1.600 representantes de movimentos sociais, empresários das telecomunicações e do governo elaboraram propostas dirigidas à regulação do setor de comunicações no Congresso Nacional.

Esses processos novos de participação cidadã nos dão certas esperanças de que se comece a abordar o problema, como sugere Gómez, numa dimensão superadora da “dicotomia governo vs. mídia”, e de que ele passe a ser situado como uma questão entre a sociedade e alguns poucos grupos econômicos que restringem seus direitos. A responsabilidade que compete aos partidos progressistas nesse sentido é indiscutível, e estes não deveriam se poupar da correspondente autocrítica. Trata-se, afinal de contas, de questões tão essenciais para as esquerdas democráticas como a defesa das bandeiras da liberdade de expressão, ligadas ao respeito e exercício dos Direitos Humanos.

**ELISABET GERBER**

Diretora de Projetos  
FES Chile

**ALBERTO KOSCHÜTZKE**

Representante  
FES Chile

# GOVERNOS PROGRESSISTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO UMA APROXIMAÇÃO REGIONAL PARA PROVOCAR A REFLEXÃO

Por Gustavo Gómez Germano

A situação herdada por diversos partidos progressistas do Cone Sul ao assumirem o governo incluía uma forte concentração da propriedade e controle dos meios de comunicação, um sistema de mídia essencialmente comercial, com uma presença do setor público muito fraca (quando existia); donos historicamente vinculados a partidos de direita, e uma exclusão (e até mesmo perseguição) dos meios de imprensa alternativos ou comunitários.

Após vários anos de governos progressistas na região, o dado relevante é que a grande concentração da mídia não foi alterada e, inclusive, em alguns casos, foi ampliada. Os avanços em matéria de democratização das comunicações têm sido muito pobres.

Quais foram as principais políticas e ações desenvolvidas pelos governos progressistas nessa matéria? O que se propuseram fazer e não puderam? Por que não puderam fazê-lo? Essas são algumas das perguntas que me coloquei para guiar a elaboração deste ensaio.

A primeira conclusão é pessimista: esses governos foram muito cautelosos para se decidirem a fazer qualquer coisa e, de modo geral, não desenvolveram políticas de comunicação quando assumiram a administração do Estado. Em alguns casos, a situação parece estar mudando ultimamente. Mas foi necessário que passassem anos, e às vezes muitos anos, para que começassem a adotar ações concretas e claras para garantir a diversidade e o pluralismo no sistema midiático, para tentar fazer retroceder a concentração de meios de imprensa, garantir a igualdade de oportunidades para o acesso às frequências de rádio e TV, e para promover a existência de mídias comunitárias, para citar alguns dos desafios mais claros de uma agenda progressista para democratizar a comunicação.

## SEM POLÍTICAS NEM MENÇÕES NO PROGRAMA DE GOVERNO

As forças progressistas assumiram seus governos conscientes do poder dos grandes meios de comunicação, e inclusive ganhando eleições a pesar do acionar daqueles a favor das opções de direita. Após anos sofrendo coberturas informativas enviesadas, esses partidos acumularam ódios e rancores contra a grande mídia, denunciaram-na todas as vezes que puderam e prometeram que atuariam para reduzir seu papel quando chegassem no governo.

Contudo, apesar desses discursos partidários, os compromissos programáticos de governo quase não mencionam esse assunto como parte de sua agenda prioritária... nem de sua agenda não prioritária.

Embora não tenhamos estudado em profundidade cada um dos programas apresentados em face às sucessivas eleições dos últimos anos, os elementos que pudemos levantar mostram que, quando se incluiu esse tema no programa de governo, foram apenas menções gerais do tipo “democratizar as comunicações” ou “aprovar uma nova lei de radiodifusão”, não muito mais do que isso.

Muitos pensaram que colocar expressas menções à abordagem desse tema antes das eleições levaria a hipotecar as chances de triunfo. Houve quem afirmasse que incluir a possível afetação de interesses da mídia na campanha eleitoral seria algo assim como o “calcanhar de Aquiles” da esquerda, que a levaria a perder a eleição.

Os discursos contra a mídia também não corresponderam a um estudo sério, integral e em profundidade da situação denunciada, mas se limitaram a uma fotografia básica e muito ideologizada da estrutura de meios de comunicação, sua origem, funcionamento e suas relações com o poder.

Prevaleceu (e prevalece) uma lógica de mocinhos e bandidos, incapaz de assinalar matizes, que coloca tudo no mesmo saco, sem capacidade de diferenciar a complexidade do problema e seus componentes. Nessa perspectiva, dão no mesmo as grandes mídias e as pequenas mídias, ou os meios de comunicação do interior e os da capital, e não se é capaz de visualizar diferenças entre donos de mídias, editores/programadores e jornalistas.

A ausência de estudos prévios, assim como a falta de reflexão e elaboração de propostas antes de assumir a administração do Estado, só conduziu ao primeiro traço apresentado pelos governos progressistas: não fazer nada e deixar que tudo continue como está, o que é uma forma de política de

comunicação, mas o certo é que durante os primeiros anos de administração não existiram (em alguns casos nunca) políticas públicas articuladas, coerentes e explícitas em matéria de comunicação e mídia.

## ODEIO VOCÊ, TENHO MEDO DE VOCÊ, PRECISO DE VOCÊ

Deve-se ao acaso a inexistência de menções programáticas e de planos concretos para enfrentar o problema de um sistema de mídia desequilibrado para o lado comercial, concentrado em poucas mãos, com donos que, no geral, são de direita ou aliados a seus interesses?

Um conjunto de fatores contribuíram para isso, entre os quais, sem dúvida, encontra-se a grande desinformação e incompreensão da maioria dos dirigentes progressistas sobre a importância estratégica de abordar as políticas de comunicação como uma questão de Estado, independentemente da ira conjuntural.

Mas talvez o fator mais importante seja que esse mesmo ódio tem estado acompanhado por um temor tanto ou mais intenso em relação ao poder (real ou não) que esses meios de comunicação poderiam ter para impedir a chegada ao governo nas eleições ou para pôr em cheque o projeto impulsionado pelos nascentes governos progressistas.

Uma vez no governo, a preocupação das novas autoridades centrou-se em conseguir que a informação de suas conquistas chegasse até a opinião pública, o que não seria possível se a mídia se sentisse sob assédio e se tornasse um obstáculo para isso. A frase de cabeceira poderia ser algo como: *“bom, mas todos nós sabemos que será impossível governar sem a mídia...”*. Ou seja, um forte enfoque pragmático.

A palavra de ordem central foi não abrir uma nova frente de batalha com um setor poderoso que resistiria às mudanças e que contava com ferramentas para se defender diretamente diante da opinião pública. Mas, além disso, seria o caso de um enfrentamento que poderia afetar as possibilidades de sucesso em outros assuntos que se entendiam como prioritários na agenda pública e que precisavam, não só não ter uma confrontação aberta com os donos dos meios de imprensa que os bloqueasse, mas inclusive contar com sua colaboração.

Geralmente considerados como “inimigos” ou aliados da direita, a aversão a eles e os objetivos democratizadores existiram, sem dúvida, de mãos

dadas com o medo em relação a seu poder, com a convicção de não poder mudar essa realidade em tão curto prazo e com a necessidade de contar com eles para governar.

Excessivo pragmatismo, responsável opção realista ou como quer que se considere, o certo é que não tocar os interesses da grande mídia parece ter sido uma decisão consciente nos primeiros anos dos governos progressistas. E, portanto, a ausência de iniciativas concretas para reverter a concentração não foi uma omissão, mas sim, de alguma forma, uma política em relação aos meios de comunicação.

Essa situação ocorreu em todos os países, independentemente das correlações de forças alcançadas nas eleições ou na legitimação da ação dos governos. Os mesmos processos ocorreram com partidos que ganharam no primeiro turno ou com dificuldades, e com partidos com maiorias parlamentares próprias ou minoria no Congresso, ou em alianças com outros partidos que lhes permitiam obter maioria para aprovar leis.

Alguns dirigentes e setores políticos de esquerda pensaram que, uma vez que se atendessem as outras frentes e se consolidasse o projeto progressista, seria então hora de travar a batalha com os meios de comunicação adversos às mudanças.

O problema é que a experiência demonstra que, de modo geral, nunca acabam de se estabelecer essas condições ideais e repetem-se periodicamente as análises sobre a conveniência de abrir novas frentes de batalha, de hipotecar avanços em outras áreas, etc. Mais ainda, é possível observar que, quanto mais longe se está da posse do governo e mais próximo das eleições, as dúvidas e preocupações sobre o papel da mídia e sua incidência em um possível novo triunfo eleitoral se fazem cada vez mais presentes e condicionam novamente as possibilidades de abordar o tema.

Para nos expressarmos em termos mais concretos, diremos que essa situação ocorreu em todos os países analisados. Nos casos do Chile e do Brasil essa atitude prosseguiu durante vários governos (os recentes anúncios de Dilma Rousseff, no terceiro governo do PT, indicariam uma mudança de rumo). Na Argentina e no Uruguai, por diferentes razões e em contextos muito diversos, alguns anos depois de terem assumido governos progressistas, começaram a ocorrer processos legislativos em um sentido democratizador e a ser tomadas decisões para avançar em políticas que reequilibrariam o sistema de meios de comunicação.

## O QUE SE FEZ E O QUE NÃO SE FEZ

Analisarei dois aspectos centrais da democratização das comunicações, para avaliar de que forma os governos progressistas abordaram esses temas: as políticas para impedir ou limitar a concentração de meios de comunicação e a legislação e políticas para reconhecer e promover o setor das mídias comunitárias.

**Concentração.** A situação não se modificou desde que os primeiros governos progressistas assumiram o poder na região, e em alguns casos ela se ampliou e consolidou, inclusive com medidas adotadas por estas administrações.

No *Chile*, não só foi mantida a concentração na imprensa escrita em mãos de dois grupos económicos, mas a própria ação do Estado a fortaleceu a partir do estabelecimento da publicidade oficial e da falta de políticas de apoio e estímulo à criação de meios de comunicação alternativos. No que diz respeito à TV, não se modificou em nada a situação herdada, já que não foi permitida a abertura de novos operadores nacionais. Na rádio, cresceu e se consolidou o processo de concentração a partir da entrada de operadores estrangeiros que foram acumulando emissoras ao longo do território nacional, e da aprovação de uma legislação que permite a renovação preferencial (virtualmente automática), que congela a ocupação do dial em mãos comerciais.

As dificuldades para democratizar o sistema de mídia têm origem tanto nas “não-políticas” dos sucessivos governos progressistas chilenos quanto do predomínio de um enfoque de livre mercado e economicista que se comprovou ineficaz para impedir a concentração no setor comunicacional. Os organismos de defesa da concorrência que atuam no caso chileno não impediram as fusões de mídias.

No *Brasil*, foi mantido o claro predomínio do Grupo Globo, que expandiu seu poderio através de alianças como a telefônica mexicana Telmex para ampliar seu acesso a novos mercados. Mais uma vez, o estabelecimento da propaganda oficial beneficiou particularmente as empresas desse grupo, continuando o que havia sido feito por governos anteriores.

A decisão de adotar o padrão japonês para TDT (televisão digital terrestre) acompanhou a posição prévia e sustentada do agrupamento de operadoras de TV hegemônico pela Globo, cujo principal objetivo foi ter acesso ao mercado de telefonia móvel com conteúdos audiovisuais sem ter que passar pelas telefônicas.

Além disso, o modelo de transição escolhido pelo governo, embora planeje desenvolver um importante setor de TV pública, outorgou novos canais de forma automática para os operadores existentes, sem abrir a concorrência a novos operadores e fortalecendo as emissoras da TV Globo ao permitir somente um modelo de alta definição (HD) no setor comercial e bloquear regulatoriamente as opções de multiplexação, que permitiriam que outros grupos comerciais dispusessem de maior quantidade de sinais e competissem em melhores condições com o poderoso grupo brasileiro.

O primeiro governo progressista do *Uruguai* avançou sobre o poder dos três grandes grupos econômicos que dominam o mercado da TV aberta e da TV a cabo. O tema não foi colocado sobre a mesa, mas também não foram tomadas decisões que aumentassem o poderio desses grupos, não permitindo, por fim, que entrassem no mercado de transmissão de dados nem lhes outorgando canais de TV digital de forma automática.

Os planos do novo governo uruguaio, a pouco tempo de iniciar sua gestão, preveem reformar a legislação, colocando a limitação da concentração como um objetivo central da nova normativa, ao mesmo tempo que se propõe ampliar a concorrência no setor da TV aberta a partir da expansão da TV digital terrestre. Da mesma forma, o Uruguai foi pioneiro em reconhecer adequadamente o setor comunitário e avançar num marco legal com maior transparência no acesso de licenças para rádio de TV comerciais.

A *Argentina*, por sua vez, aprovou uma Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual que contempla uma ampla e diversa gama de ferramentas para impedir a concentração de meios de comunicação, incluindo limites à quantidade de licenças, à audiência potencial dentro de uma área geográfica, à propriedade cruzada de mídias e ao estabelecimento de cadeias de repetidoras, entre outras. O ponto mais relevante, sem dúvida nenhuma, se refere às disposições para reverter a situação de concentração herdada, o que levou a uma crescente judicialização e polarização do debate público.

No entanto, não é possível deixar de mencionar que a concentração do Grupo Clarín e o poder de outros meios de comunicação cresceram durante o próprio governo de Néstor Kirchner mediante medidas que, embora agora estejam sendo corrigidas, permitiram a fusão de empresas do grupo, bem como a prorrogação por dez anos dos prazos das licenças outorgadas.

O governo do *Paraguai* não realizou nenhuma ação nessa matéria, dentro de um panorama onde existem vários grupos poderosos que concentram

meios de comunicação importantes, mas não da envergadura dos demais países do Cone Sul. O problema se acirra com mais clareza do que em outros países, a concentração desses grupos não ocorre somente em matéria de propriedade de meios de comunicação mas existe um forte cruzamento de interesses económicos em outras áreas: financeiros, comércio, etc.

**Ações.** Dos cinco países do Cone Sul analisados, três não fizeram mudanças nem planejam políticas e ações em matéria de comunicações. Entretanto, dois deles iniciaram tardiamente a briga pela democratização do sistemas de mídia, por diferentes razões e apostando em processos diferentes.

O progressismo no *Uruguai* realizou sucessivas aproximações para abordar as mudanças na legislação dirigidas a alcançar maior diversidade do sistema de meios de comunicação. Três anos após o primeiro governo progressista ter assumido, anos nos quais se optou por uma convivência pacífica com a mídia, os votos dos legisladores da Frente Ampla conseguiram a aprovação de uma lei que reconhece o setor de mídias comunitários, a que se seguiu a assinatura de decretos presidenciais para estabelecer procedimentos transparentes e não discricionais de outorga de licenças para mídias comerciais, assim como para preservar o espectro de TV digital para iniciativas públicas, comerciais e comunitárias de maneira equitativa. A quatro meses de o segundo governo progressista assumir, em 2010, iniciou-se a elaboração de uma lei integral para regular o setor, denominada Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual.

Enquanto isso, os sucessivos governos kirchneristas modificaram substancialmente sua atuação no decorrer dos anos, partindo de uma posição de franca cooperação com o Grupo Clarín para um aberto confronto com este, uma vez que se rompeu a aliança de conveniência entre ambos.

Nos dois países há processos externos aos governos que oferecem pistas para um estudo mais profundo: o papel da sociedade civil organizada, propondo, sustentando e empurrando uma mudança de atitude junto à grande mídia.

Por exemplo, assim como é inegável que sem uma decisão do próprio governo não é viável avançar nesses temas, não é possível compreender a profundidade e alcance da nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina sem considerar o paciente processo de construção de uma aliança entre organizações sociais, organismos de Direitos Humanos, ONGs e universidades, que nasce antes da decisão do governo e a transcende.

Também em ambos os casos é constatável a aparição de conceitos e

fundamentos parecidos e não tradicionais nos discursos da esquerda: a nova regulação de meios audiovisuais deve estar orientada a garantir a diversidade e o pluralismo de meios de comunicação e, portanto, a garantir a liberdade de expressão.

Os governos da *Argentina* e do *Uruguai* se reapropriaram do discurso da liberdade de expressão (antes próprio dos setores mais lúcidos da sociedade civil) e é em função desta, de sua defesa e promoção, que se inclui em suas leis tanto a abertura do acesso à mídia de todos os setores sociais, como as limitações legítimas à concentração. Além disso, ambos os governos apelam em seus discursos a obrigações surgidas de organismos internacionais em matéria de Direitos Humanos e liberdade de expressão, instalando um novo e paradoxal debate, onde o próprio Estado se coloca como garantidor desses direitos fundamentais e não como seu censor.

**Como legislar e como desconcentrar.** O dilema principal enfrentado pelos governos progressistas, uma vez definida uma vontade política para avançar em limitar ou impedir a existência de monopólios ou oligopólios nos meios de comunicação, é alcançar as maiorias parlamentares necessárias para modificar a legislação, na medida em que se trata de restrições ao direito à propriedade e outras liberdades empresariais, que deveriam ser estabelecidas mediante leis formais.

Se as contradições são importantes dentro das próprias forças progressistas, a tarefa se torna quase impossível nos países onde foi necessário conseguir os votos de setores da oposição para realizar as mudanças legais. A incidência dos donos desses grupos cresce nesses partidos e se mistura muitas vezes com aberta cumplicidade. Ainda assim, tanto a Argentina (já alcançado um acordo entre o governo peronista e os partidos progressistas), quanto no Uruguai (a esquerda tem maioria em ambas as câmaras), houve/há condições para reformar a legislação em matéria de concentração.

O problema para os governos acabou de começar: não é suficiente definir quais são os limites legais que esses meios de comunicação deveriam cumprir, mas também de que forma “desconcentrar”. Ou seja, como reverter uma situação onde grupos económicos de forte poder mediático e político estão em uma situação consolidada de concentração na propriedade e controle dos meios de comunicação, o que supõe que esses grupos defenderão o status quo a partir de uma posição de muita força. A experiência argentina é um excelente

laboratório para tirar aprendizagens a esse respeito. Não é tão difícil entrar em um acordo sobre quais limitações impor à concentração, o problema reside em decidir o que fazer com a concentração já instalada.

**Mídias comunitárias.** Não existirá democratização das comunicações se não for permitido e garantido o acesso em igualdade de oportunidades a todos os setores sociais e, em especial, se o setor de mídias comunitárias não for reconhecido legalmente e se não for estabelecida uma reserva de espectro equitativa para seu desenvolvimento.

Os governos progressistas do Cone Sul assumiram diferentes posições a esse respeito. Em alguns casos, implementaram diversas medidas de reconhecimento; em outros, não adotaram ações concretas para superar sua situação de ilegalidade e perseguição. Enquanto que as mudanças necessárias no marco regulatório costumam estar condicionadas pelos votos com os quais os partidos progressistas contam em congressos e parlamentos, os principais obstáculos que enfrentaram ao tentar impulsionar políticas governamentais para o setor foram as pressões dos empresários da radiodifusão comercial, cujas associações foram as principais responsáveis pela repressão a essas mídias.

Assim como para impedir ou limitar mudanças na propriedade das mídias que detêm, são esses mesmos grupos os que, utilizando sua capacidade de incidência e o temor que despertam nos governos, voltam a se converter em fortes obstáculos para a democratização das comunicações.

No *Paraguai* está em vigor há anos uma legislação discriminatória para as mídias comunitárias, que as limita a escassas potencias e a sobreviver sem acesso à publicidade. A Lei de Telecomunicações define o seu alcance, e portanto a correlação de forças no Congresso se transforma em um forte condicionante para realizar mudanças nessa situação.

O governo de Lugo assumiu uma clara atitude de apoio ao setor, buscando diversas formas de melhorar a situação, a partir de uma situação de debilidade institucional de nossas forças progressistas que chegaram ao governo. Entre outras medidas, impulsionou o apoio com recursos públicos para campanhas educativas através dessas emissoras; terminar com a repressão implementada pelos governos do Partido Colorado e reconhecer os sindicatos representativos do setor como interlocutores válidos para habilitar o diálogo e buscar soluções. O governo paraguaio também se propôs modificações no marco regulatório a partir de mudanças no regulamento de radiodifusão

comunitária, simplificando os trâmites de acesso e outras medidas práticas.

Embora se trate de medidas menores e de leve melhora do tratamento para com as mídias comunitárias, as reações da direita e da grande mídia (tanto eletrônica quanto escrita) foram fortíssimas e condicionaram o governo a não aprofundar essas políticas, em especial deixando de lado um projeto de reforma integral do regulamento das emissoras comunitárias para adequá-lo aos padrões internacionais em matéria de liberdade de expressão. Uma mudança ainda mais regressiva e discriminatória na Lei de Telecomunicações, votada pela maioria da oposição no Congresso, que inclui penas de prisão para sancionar as mídias comunitárias, foi vetada pelo presidente Lugo em 2010.

Desde a ditadura militar, a Lei de Radiodifusão da Argentina excluía as organizações sem finalidade de lucro do acesso a frequências de rádio e TV, situação que mudou em 2005 mediante a aprovação de uma lei que modificou essa disposição. Durante os governos kirchneristas houve diálogo com o setor das mídias comunitárias e uma permanente mas nunca acabada etapa de regularização de sua situação, na qual se privilegiaram principalmente as mídias comunitárias mais próximas do governo.

A mudança substancial das políticas do governo se produz no contexto do crescente enfrentamento com o Grupo Clarín, onde o principal agrupamento de mídias comunitárias se torna um forte aliado e impulsionador das mudanças legais. A aprovação da nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual expressa o novo papel que o governo outorga a essas mídias (reconhecimento, acesso a publicidade comercial e outras fontes de financiamento, reserva de 33% do espectro, etc.), em sintonia com as recomendações internacionais sobre a matéria.

Esse apoio às mídias comunitárias acontece juntamente com o desembolso de fundos de publicidade oficial, assim como um protagonismo destacado de alguns referentes desses meios que acompanham publicamente as principais ações de governo a partir da aprovação da Lei e no debate provocado pela apresentação de recursos jurídicos dos donos dos principais meios de rádio e audiovisuais do país.

A situação das rádios comunitárias no *Brasil* era muito complicada quando Lula tomou posse. O país possuía uma Lei de Radiodifusão Comunitária que reconhecia o setor mas com limitações arbitrárias e discriminatórias como um teto de 25 watts de potencia (sempre que não superassem uma cobertura de 1 quilômetro), sem acesso à publicidade e com acesso a uma só frequência em todo o país. Complementarmente, existia uma forte repressão e a ameaça

de prisão para os radiodifusores comunitários, pois a legislação considera a transmissão sem autorização como um delito.

A expectativa com a chegada do governo progressista foi muito grande, mas isso não se traduziu em fatos significativos que melhorassem a situação do setor, ainda que o principal agrupamento tivesse dirigentes claramente vinculados ao PT. Embora tenham continuado outorgando autorizações dentro da Lei e inclusive tenham existido iniciativas pontuais interessantes, como a liberação de uma licença de TV para sindicatos, não houve políticas claras e permanentes de apoio às mídias comunitárias.

Muito pelo contrário, não só a legislação não foi modificada (o PT não conseguiu maioria parlamentar para atuar por si só), como também não foi realizada nenhuma ação de parte do governo para ajudar as rádios comunitárias, nem sequer para impedir que outros setores estatais as continuassem perseguindo.

O dado mais duro é que durante os primeiros anos de governo Lula, a repressão contra as emissoras comunitárias aumentou dramaticamente, em comparação com os governos anteriores.

À falta de ação do governo somaram-se as denúncias e pressões das entidades empresariais e a dispersão institucional, já que havia vários organismos atuando sem uma política única e coerente: o órgão regulador autônomo ANATEL (Associação Nacional de Televisão) continuou operando como se o governo não tivesse mudado, bem como as procuradorias e a Polícia Federal, que seguiram fechando rádios em todo o país. A política de alianças do PT, que fez entregar o Ministério das Comunicações a representantes de partidos aliados (alguns deles claramente representantes dos interesses dos grandes grupos de mídia) completa o panorama.

Algumas iniciativas interessantes ficaram pelo caminho. O governo criou, por exemplo, uma Comissão Interministerial para identificar as principais mudanças que poderiam ser feitas na legislação vigente sem passar pelo Congresso, mas suas conclusões não foram efetivadas. A realização de uma Conferência Nacional de Comunicação, levada a cabo em 2009, com participação efetiva tanto da sociedade civil quanto dos empresários, não passou de um conjunto de boas intenções e as múltiplas recomendações também não foram levadas à prática.

Dando continuidade a uma política desenvolvida pelo governo liberal de Jorge Batlle, durante os primeiros anos do governo progressista do *Uruguai*

houve um reconhecimento tácito às mídias comunitárias que atuavam sem autorização, após anos de perseguição.

A legislação não reconhecia em forma expressa essas mídias e a forma de liberação discricional das autorizações impediu sistematicamente que elas obtivessem status legal. A política de apoio às emissoras comunitárias se concretizou claramente a partir da aprovação da Lei de Radiodifusão Comunitária, em 2007, a pouco menos de três anos de o progressismo ter assumido a administração do Estado, e com os votos solitários do governo, que contava com maioria própria em ambas as Câmaras.

A votação foi precedida por uma forte campanha contrária por parte das associações de mídias comerciais, assim como pelos argumentos e votos contrários de toda a oposição, sua aliada e porta-voz de seus interesses. A defesa dos direitos comunitários se transformou na principal política pró-democratização das comunicações do governo Tabaré.

A lei uruguaia foi pioneira na região e reconhecida internacionalmente por organismos de Direitos Humanos como um modelo em matéria de regulação de mídias comunitárias. Ela dispôs pela primeira vez no continente que o reconhecimento se estendesse à possibilidade de fundar mídias tanto de rádio como de TV, sem potências com limitações técnicas prévias, com pleno acesso a recursos econômicos para sua sobrevivência e uma reserva de espectro de ao menos um terço das frequências em todas as bandas.

A situação das rádios comunitárias no *Chile* não mudou substancialmente após a passagem de vários governos progressistas. O movimento comunitário foi visto com certa simpatia, mas durante os anos da Concertação não foram articuladas políticas claras para seu fortalecimento, a não ser algumas exceções a partir de compromissos mais pessoais do que políticos. Primou no governo uma visão que identificava as rádios comunitárias como mídias marginais e pequenas, e não como meios de comunicação alternativos para dar voz às organizações sociais, capazes de oxigenar um sistema de mídias voltado exclusivamente para lado comercial.

Até 2009 a Lei de Telecomunicações do Chile não reconhecia expressamente as mídias comunitárias, simplesmente habilitava organizações sociais a contar com licenças de rádio exclusivamente em FM com uma ridícula potência de 1 watt, sem permissão de acesso à publicidade para se financiar. A mesma Lei mantém o estabelecimento de penas de prisão para aqueles radiodifusores comunitários que transgredirem essa discriminatória norma.

No final do governo de Michelle Bachelet, não obstante, foi aprovada uma Lei de Rádios Comunitárias que modificou parcialmente esta situação, ampliando de um para 25 watts a potencia permitida e reservando algumas frequências para alojá-las, o que foi acordado previamente com a Associação de Radioemissoras Privadas (ARCHI) e com uma associação de rádios de mínima cobertura (ANARCICH).

Embora organismos internacionais e outras associações de mídias comunitárias considerem a lei um avanço, ainda é insuficiente em relação aos padrões internacionais estabelecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A resposta não oficial de porta-vozes do governo foi que isso era o "máximo" que se podia obter da ARCHI.

A repressão contra as emissoras comunitárias se mantém, com uma fortíssima pressão e ação empresarial por trás e inclusive com processos judiciais que poderiam levar comunicadores sociais para a prisão.

## NOTAS PARA UMA REFLEXÃO

1. Não pode existir um governo de forças progressistas que não tenha como objetivo democratizar a sociedade. E esse objetivo deveria estar claro antes de assumir a administração do Estado.
2. Não é possível abordar um assunto tão sensível como a democratização do sistema de mídia sem compreender a fundo sua origem e sua estrutura. É imperioso desenvolver as ferramentas que permitam uma análise integral e profunda do problema para encontrar as melhores respostas adequadas à situação e idiosincrasia de cada país.
3. Uma constante que este estudo revela é que os governos progressistas começaram sem programas eleitorais sobre o tema comunicação, e sem políticas a respeito.
4. Os governos confundem comunicação política do governo com políticas de comunicação, mas em ambos os casos se trata, de modo geral, de políticas governamentais e não de Estado.

5. Paralelo à compreensão do papel antidemocrático da concentração de mídias, assim como à bronca acumulada pela esquerda e pelo movimento popular quando eram oposição, parece ter existido também um temor a seu poder, junto com uma pragmática necessidade de não abrir novas frentes de batalha, ao menos até estarem preparados e poderem se consolidar no projeto progressista.
6. O problema para os partidos progressistas é, então, identificar quando serão geradas as condições para abordá-lo. A dificuldade é que a criação desse momento ocorre em um contexto de ausência de debate político sobre o tema e sem uma acumulação progressiva de forças para esse objetivo. Ou seja: como ocorrerão as “condições necessárias” se não se trabalhar para criá-las?
7. O sucesso de um processo de democratização das comunicações passa necessariamente por uma re-regulação. A necessidade de aprovar leis formais coloca as correlações de forças alcançadas pelos partidos progressistas em congressos e parlamentos como um forte condicionante (como exemplo, ver os casos opostos do Uruguai e do Paraguai). No entanto, podem ser desenvolvidas normativas que melhorem a situação mediante decretos ou regulamentos por parte dos Poderes Executivos, ao mesmo tempo em que instrumentalizam políticas setoriais, ao menos para não aumentar ou consolidar a concentração.
8. Os governos progressistas da região se separam em dois modelos no tocante à forma em que abordam a relação das políticas públicas e os meios de comunicação: o de “convivência pacífica” e o de “confrontação hegemônica”.
9. O modelo de convivência pacífica foi adotado majoritariamente nos países do Cone Sul em relação à imprensa, em alguns casos por convencimento e em outros por necessidade. Trata-se de um esquema de não confrontação, embora com discursos onde aparecem tensões pontuais entre o governo e algumas mídias. Há uma maior ou menor ausência de ações que afetem os interesses das grandes mídias e a ênfase da escassa regulação não tem estado no controle de conteúdos, como,

por exemplo, veracidade da informação, qualidade da programação, etc.

10. Dentro desse modelo geral, em alguns casos houve medidas que aumentaram a concentração (Argentina) e em outros ao menos não se permitiu seu aumento (Uruguai). Em alguns países essa atitude se manteve durante todo o período e governo (no Chile e no Brasil, em todos os governos progressistas), enquanto que em outros não foi assim (Argentina, Uruguai).
11. O modelo de confrontação hegemônica se deu fundamentalmente nos países andinos com governos progressistas (Venezuela, Equador e Bolívia). Trata-se de um esquema de confronto nos discursos e, com nuances, também nas medidas concretas adotadas para com a mídia, que se posiciona contra todo o espectro de empresas de comunicação privada comercial e contra todos os seus integrantes (donos, jornalistas, etc.). Esse enfoque enfatiza muito marcadamente o questionamento e a regulação dos conteúdos dos meios de imprensa, que supera inclusive o questionamento à concentração de mídias de determinados grupos, sempre e quando apoiem ou não questionem o governo. Complementa-se com outros tipos de ações, como o uso intensivo de fundos públicos para a publicidade oficial, a criação ou fortalecimento de mídias públicas como meios de propaganda oficial e a criação ou fortalecimento de mídias comunitárias enquanto instrumentos ou aliados da luta pela hegemonia política e informativa.
12. No Cone Sul, nos anos 2009-2010, a Argentina entrou nessa lógica, com um discurso de forte confrontação, uso intensivo dos fundos de publicidade oficial e aumento dos recursos para ao desenvolvimento das mídias públicas. Entretanto, diferencia-se do modelo porque a ênfase na regulação não foi o controle de conteúdos, mas sim a ampliação e a diversificação do acesso às mídias e a limitação da concentração.

**E então?** Uma vez colocada a necessidade de democratizar o sistema de imprensa e confirmada a vontade política de abordá-la, o desafio para as forças progressistas é identificar as estratégias e ferramentas para desenhar e implementar um plano adequado às realidades nacionais que possa ser bem sucedido.

A partir daí, os governos progressistas se defrontam com alguns dos seguintes desafios e dilemas:

- A. Qual deve ser a abordagem principal da re-regulação: regular os conteúdos dos meios de comunicação para eles serem mais democráticos e plurais, regular as formas de acesso, as relações entre mídias, sua propriedade e/ou controle para promover um sistema de mídia mais diverso?
- B. Os governos progressistas não partem do zero ao desenhar uma sociedade ideal, mas se deparam com situações de concentração de mídias consolidadas, com grupos econômicos com grande influência na opinião pública e no sistema político. Portanto, o problema não é entrar em um acordo sobre como impedir a concentração, mas sim como desconcentrar em uma situação de fato.
- C. Os partidos progressistas devem enfrentar o desafio que eu chamaria de “questão nacional” ou, em outras palavras: é melhor um oligopólio nacional conhecido do que um oligopólio estrangeiro por conhecer? A convergência tecnológica é o suporte para a ampliação do negócio das empresas de telecomunicações, um setor fortemente concentrado na região, que começa a entrar no mercado de mídias. Isso gera um novo dilema, muito bem explorado pelos empresários nacionais de mídia, a partir de uma colocação “soberana” que propõe “protegê-los” e não tocar nos seus interesses, para não enfraquecê-los diante das muito mais poderosas (e estrangeiras) empresas de telecomunicações, aceitando inclusive certos níveis de concentração que permita a elas competir com mais chances. Com essa perspectiva, as grandes mídias nacionais são aliadas estratégicas dos governos progressistas?
- D. Será possível sair da permanente dicotomia governos vs. donos dos meios de comunicação que vemos na região? O problema é realmente um problema entre governantes e certos grupos de mídia? Não deveriam ajudar a colocar o problema em sua justa dimensão, como um problema entre a sociedade e alguns poucos grupos econômicos que restringem seus direitos? E, portanto, não deveriam habilitar e promover a entrada de novos atores (sem dúvida aliados de um governo democrático e

democratizador) na briga: as diversas organizações da sociedade civil, os jornalistas, as universidades e inclusive setores empresariais em contradição com os principais grupos concentrados?

- E. Se houver governos que pensem que ainda não estão dadas as condições para travar esta batalha, quantas chances restam de abordar o problema com alguma chance de sucesso? Quantas oportunidades restam aos nossos países para permitir que entrem novos jogadores para diversificar o mercado de TV ou de rádio? Não fazer nada em matéria de reserva de espectro, por exemplo, pode fazer com que as boas intenções se traduzam em impossibilidade de alcançar uma maior diversidade e concorrência em meios audiovisuais, pois não sobrar espaço para outros. A TV digital será a última chance de fazê-lo no vital setor da televisão? E o que fazer com as outras plataformas tecnológicas como o satélite, o cabo ou a Internet, onde o problema se agrava ainda mais pois aumenta o capital necessário para montar e usar essas infraestruturas?
- F. Será possível garantir a diversidade e pluralismo em nossos países, a partir dessas realidades herdadas, sem confrontação? É possível, sem afetar os interesses econômicos dos grupos concentrados e sem que estes reajam violentamente? Que espaço resta para uma estratégia que, em vez de tirar mídias dos grupos concentrados, centre seus esforços em fomentar a entrada de novos atores que oxigenem e diversifiquem o sistema de mídia?
- G. Trata-se mesmo de um problema entre violadores da liberdade de expressão (os governos) e defensores dela (a mídia)? Os partidos progressistas não deveriam se reapropriar das bandeiras da liberdade de expressão, na medida em que a luta pela diversidade e pluralismo no sistema de imprensa é uma profunda peleja pelo exercício pleno desses direitos e não o contrário?
- H. Nesse sentido, entendendo que sem democratização das comunicações não há democratização possível em nossa sociedade, será que os partidos progressistas podem construir um modelo respeitoso da liberdade de

expressão e ao mesmo tempo ser capazes de enfrentar com sucesso os desafios de garantir diversidade e pluralismo no sistema de mídia?

- I. De uma perspectiva de Direitos Humanos e condizente com os princípios e valores da esquerda latino-americana, será possível desenvolver um modelo intermediário entre o de “convivência pacífica” e o de “confrontação hegemônica” que avance efetivamente na democratização das comunicações mas sem avassalar liberdades individuais?

## **ARGENTINA: O PROCESSO DE REGULAÇÃO DEMOCRÁTICA DA COMUNICAÇÃO**

Por Santiago Marino - Guillermo Mastrini - Martín Becerra

Desde 2007, intensificou-se na Argentina um debate tão necessário quanto ausente até então para a democratização das comunicações: a regulação dos meios de comunicação, materializada na discussão sobre a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual. Chegando o momento de pensar nesse tipo de questões, é preciso incorporar elementos no debate de forma ordenada, ampla e correta, com o objetivo de compreender os processos sociais, políticos e econômicos que enquadram a situação, para depois acrescentar linhas ao debate, que deve ser complexo, exigente e consciente dos Direitos Humanos que estão em jogo. O caminho percorrido pela norma desde sua aprovação, a seguinte suspensão por uma medida cautelar na justiça da província de Mendoza (entre outras) e a decisão da Corte Suprema de Justiça de resolver a situação mediante a sentença que revogou a medida cautelar que suspendia a vigência da Lei, é instrutivo do ponto de vista do reconhecimento da comunicação como um direito.

Em outubro de 2009, o Congresso Nacional aprovou a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) No 26.522/09, que substituiu o Decreto-Lei 22.285 sancionado em 1980 pela última ditadura militar<sup>1</sup>. Durante os meses que se seguiram à aprovação, a discussão implicou o início da regulamentação da

---

<sup>1</sup> Existe jurisprudência na Argentina que assinala que os decretos sancionados durante governos militares mantêm caráter de lei no retorno da democracia. Isso foi justificado há muitos anos pela Corte Suprema em aras da continuidade jurídica. Por esse motivo, para substituir o decreto-lei sancionado pelos militares, era preciso uma lei do Parlamento e não bastava um decreto presidencial..

nova norma, bem como a discussão entre os atores envolvidos para a integração dos diferentes órgãos de gestão e controle criados para esse fim. Isto implicou também controvérsias pela ausência de implementação de mecanismos consultivos ou participativos na eleição de alguns dos representantes para os mencionados órgãos, como o caso particular dos universitários.

Claro que la discusión cambió el foco desde que su aplicación fuera suspendida por una serie de medidas focalizadas y particulares, entre la que se destaca el fallo de la jueza mendocina Olga Pura de Arrabal, cuyo dictamen ratificado por la Cámara de ApelaciÉ claro que a discussão mudou o foco desde que sua aplicação foi suspensa por uma série de medidas focalizadas e particulares, entre as quais se destaca a decisão da juíza Olga Pura de Arrabal, da província de Mendoza, cujo parecer foi ratificado pela Câmara de Apelações em segunda instância nessa mesma província. Tal parecer deixou a regulação sobre a comunicação e a cultura nacional em um limbo jurídico, dado que não é permitido aplicar a nova Lei, e o governo se resiste a utilizar a anterior, proveniente da ditadura. A suspensão da aplicação teve eco em juizados de primeira instância de outras províncias, e portanto torna-se um ponto central desta discussão.

A decisão da justiça de Mendoza se transformou em um elemento chave do processo e desta discussão pelos efeitos institucionais da medida, mas também pelas precariedades da sentença em termos legais; pela discutível legitimidade de uma medida cautelar que suspende a aplicação de uma norma apenas a partir de elementos do processo de aprovação, sem comentar uma só linha do texto normativo; pelas denúncias sobre a atuação dos camaristas; pela apelação do governo nacional e a chegada da situação até a Corte Suprema de Justiça da Nação e pela própria decisão do máximo tribunal, que declarou – em sua sentença de 15 de junho de 2010 e por unanimidade – a incompetência de qualquer juiz e de qualquer tribunal para suspender uma norma de aplicação nacional mediante uma medida cautelar.

Como será analisado mais adiante, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual possui elementos muito destacáveis em matéria de regulação democrática da comunicação. O principal, e inédito no mundo, é a reserva de 33% de todo o espaço radiofônico para organizações sem fins lucrativos. Baseada em uma doutrina de Direitos Humanos, a Lei procura gerar normas de aplicação mais pluralista e transparente, ao mesmo tempo que apresenta uma política que limita a concentração da propriedade.

Embora exceda o escopo do presente texto, é importante assinalar que, da nossa perspectiva, a discussão sobre a regulação democrática dos meios de comunicação constitui um fenômeno que extrapola a dimensão nacional, e se enquadra em um saudável processo latino-americano. Pela primeira vez na história, a cidadania mais ativa em organizações da sociedade civil encarou processos de debate e ação em torno das políticas públicas de comunicação, superando os acordos “não escritos” entre governos e donos de mídias. Alguns governos assumiram a iniciativa, seja convencidos da necessidade de regular a comunicação, seja para incrementar seu controle sobre o sistema midiático. Mas, independentemente das intenções dos governos, a Lei de Radiodifusão Comunitária no Uruguai, as constituições da Bolívia e do Equador, a Conferência Nacional de Comunicação no Brasil, constituem diversos exemplos da extensão e amplitude de enfoques do debate.

Em todos os casos, as respostas dos empresários de mídia foram coerentes com a defesa do *status quo* e de seus interesses, sustentando o dogma do mercado autorregulado e dos perigos da ingerência estatal. Junto com representantes políticos de direita, os empresários dos principais grupos de mídia organizaram sua resistência à aprovação de uma norma democrática para o setor a partir de dois princípios: em primeiro lugar, que a concentração em poucas mãos não prejudica a liberdade de expressão e, em segundo lugar, que o único poder que restringe a liberdade de expressão é o do Estado e sua gestão contingente (o governo).

Ao rechaçar o dogma, Gustavo Arballo pensa a mídia como uma praça pública, à qual todos têm direito de acesso (e não só aqueles que detêm mais capital econômico). “Para que isso aconteça, o Estado deve intervir, evitar que quatros indivíduos coloquem um cercadinho e digam: a metade da praça é minha para sempre; colocar uma mínima segurança para que não haja uma máfia de carteiristas; cuidar para que não haja poças de água podre e mosquitos com dengue; delimitar as zonas onde pode haver vendedores ambulantes e onde não; plantar a grama dos canteiros (...)” (Arballo, 2009).

A objeção dos principais grupos midiáticos à metáfora da praça pública argumenta que em matéria de mídia as opções são variadas e que, por isso, o jogo da oferta e da demanda resolve “naturalmente” as preferências. Para desmontar esse argumento, é preciso distinguir entre pluralidade e pluralismo: a pluralidade alude ao número de mídias; o pluralismo, à diversidade de mídias.

Após estas considerações gerais prévias, procuraremos descrever os

antecedentes legislativos e estruturais da radiodifusão argentina, para em seguida abordar as principais características da Lei e de seu processo de judicialização. Finalmente, tentaremos apontar os desafios para o futuro, sustentando que a nova Lei constitui uma base para um processo de democratização da comunicação. Para que ele aconteça, será fundamental manter o debate aberto e procurar a participação constante da sociedade civil.

## O SISTEMA DE RADIODIFUSÃO ARGENTINO

Diante da posta em discussão da radiodifusão como tema e da transformação de seu marco normativo, a primeira questão é responder por que é necessário sancionar uma nova lei de radiodifusão. E as respostas possíveis (recortadas de uma série muito mais ampla, talvez inacabada, talvez inacabável) estabelecem condições críticas sobre a estrutura e a conjuntura. O marco normativo até o final de 2009 tinha como elemento central uma norma (22285/80) sancionada pelo governo de facto de 1976, que implantou a ditadura mais cruel da história argentina, que regulou muitos aspectos da sociedade e desenhou um sistema de mídia centralista e privatista, com muitos setores excluídos de seus direitos.

Posteriormente, durante os 25 anos de regime constitucional, a partir de gestões e ações do Estado e da pressão do mercado – constituído em agente aglutinador a partir de políticas de corte neoliberal sobretudo após 1989 – foram geradas condições ainda menos democráticas nos níveis de acesso e participação (principalmente neste último), elementos centrais do direito à comunicação.

De fato, a aplicação de diversas medidas políticas que mudaram a Lei e pioraram as condições de acesso e participação responderam a projetos ideológicos e modelos e gestão estatal de 1983 em diante, mas principalmente durante a longa década neoliberal (entre 1983 e 2001) e a pós-conversibilidade (de 2002 até dezembro de 2007). Assim, durante a gestão de Carlos Menem, que levou a um conjunto pormenorizado de políticas neoliberais, materializadas na re-regulação, concentração e estrangeirização da propriedade, além da situação na qual o regulado impôs suas condições ao regulador, destacou-se a Lei de Reforma do Estado (1989), que criou o marco regulatório para a redução do poder estatal, transformou elementos do artigo 45o da Lei de Radiodifusão

(que regulava a entrega de licenças de rádio e TV), permitiu a propriedade cruzada de mídias e privatizou os canais 11 e 13 de Buenos Aires. Essa Lei foi acompanhada consecutivamente pelas seguintes medidas: o Decreto 1771 de 1991 (que permitiu a gestão de redes privadas semipermanentes<sup>2</sup> e a emissão de publicidade dentro dos programas), o ingresso de capitais estrangeiros (mediante o Tratado de Proteção Recíproca de Investimentos de 1991 assinado entre Argentina e Estados Unidos, que adquiriu caráter constitucional na reforma de 1994) e o Decreto 1005 de 1999 (elevou de 4 a 24 o máximo de licenças permitidas).

Na administração de Fernando de la Rúa, a expressão do continuísmo se sustentou em uma (nova) tentativa fracassada de sancionar uma lei de radiodifusão em democracia, sem aplicar mudanças sobre o marco regulatório para além de impedir o controle das mídias públicas por parte do Parlamento, ao vetar a Lei de Rádio e Televisão Argentina, sancionada em novembro de 1999, que estabelecia esse tipo de gestão.

Após a explosão da crise do modelo neoliberal, a gestão de Eduardo Duhalde, a partir de 2002, manteve as condições que derivaram em benefícios aos privados, embora a implementação no marco regulatório tenha se materializado após a posse de Néstor Kirchner, em maio de 2003. De qualquer forma, é necessário destacar a sanção em 2002 do Decreto 1214, que permitiu o acesso a licenças de FM para os municípios e de TV aberta para as províncias, além de acabar com o papel subsidiário do Estado em relação aos privados. Por último, durante a gestão de Kirchner (2003-2007), reforçou-se a estrutura herdada, mediante um conjunto de medidas que – postas em série – constroem este sentido. A lei que “abriu” o processo, em 18 de junho de 2003 (ou seja, apenas três semanas depois da posse do ex-governador da província de Santa Cruz, que chegou ao poder com tão-somente 22% dos votos e o apoio do *duhaldismo*, que controlava a maioria nas Câmaras de Deputados e Senadores) foi a Lei de Proteção de Indústrias Culturais (No 22750 de 2003), que excluiu as empresas de mídia da aplicação do sistema de *cram down* (estabelecido na Lei de Falências, que implica que

---

2 Para evitar que se repetisse a experiência do primeiro período peronista, que chegou a controlar as três cadeias de rádio existentes em sua época (1945-1955) os governos militares seguintes proibiram as cadeias, e estabeleceram que a exploração da radiodifusão seria feita por área local de cobertura.

credores podem se apropriar da empresa devedora até cobrir o montante devido) e estabelece em 30% o limite da participação de capital estrangeiro nesse tipo de atividade econômica.

Depois, em maio de 2005, foi sancionado o Decreto 527, que estabeleceu condições de licenças quase *vitalícias* (porque suspendeu o prazo da contagem dos anos das mesmas por dez anos, após outorgar as renovações reconhecidas pela lei – de dez anos – aos canais 11 e 13, em dezembro de 2004). O certo é que a sanção, nesse mesmo ano de 2005, da Lei 26053 implicou uma melhora no acesso de alguns setores excluídos da possibilidade de licenças, já que essa normativa permitiu a organizações sem fins lucrativos receber licenças (com a exceção das cooperativas prestadoras de serviços públicos de caráter monopólico). Mas as vantagens para a concentração não cessaram e, em dezembro de 2007, a partir do Parecer 637 da Secretaria de Defesa da Concorrência, foi permitida a fusão das empresas prestadoras de televisão a cabo Multicanal e Cablevisión, que são controladas, desde novembro de 2006, pelo mesmo dono: o Grupo Clarín.

As políticas acima resumidas contribuíram para configurar na Argentina um cenário midiático altamente concentrado que pode ser definido pelas seguintes características:

1. Alto índice de concentração nos mercados de massa (televisão aberta e a cabo; imprensa escrita e rádio) das principais mídias, que exibem um domínio médio de 78% em mãos dos primeiros quatro operadores de cada um desses mercados (Becerra e Mastrini, 2009);
2. Um tipo de concentração conglomeral. Diferentemente de outros países da região (como o Chile e inclusive o México), os principais grupos de comunicação da Argentina são conglomerais e estão presentes em quase todos os setores. O Grupo Clarín, por exemplo, conta com emissoras de televisão aberta, sinais e empresas prestadoras de serviços de TV a cabo, estações de rádio, jornais, portais de notícias na Internet, fábrica de papel de jornal, entre outras atividades que controla de modo direto. A concentração conglomeral que existe na Argentina se combina, então, com o alto índice de controle dos mercados por parte dos principais operadores e potencializa o protagonismo que exercem poucos grupos comunicacionais expandidos em quase todas as áreas da comunicação.

Outros grupos com posições importantes são Telefônica da Espanha, o dos empresários Vila e Manzano, e o grupo Pierrri;

3. Centralização geográfica da produção de conteúdos. Uma das características do sistema de meios de comunicação na Argentina é a hipercentralização geográfica da produção dos conteúdos que, nos meios audiovisuais, são produzidos na zona metropolitana de Buenos Aires e reproduzidos no restante das mídias do país.

É possível apreciar que o panorama político econômico justificava a sanção de uma nova Lei de Radiodifusão acorde às necessidades do conjunto da sociedade. Só a capacidade de lobby dos grandes grupos empresariais pôde manter uma legislação tão restritiva durante tantos anos.

## UMA LEI PARA A DEMOCRACIA

Pela primeira vez desde a recuperação do regime constitucional em dezembro de 1983, tratou-se em uma sessão plenária do Congresso um projeto de Lei de Mídia, um fato quase inédito, já que seria necessário remontar até 1953 para encontrar o único antecedente similar.

Houve na história argentina quatro leis de radiodifusão. Só a de 1953 teve tramitação parlamentar. As outras três foram decretadas por governos militares. Cabe perguntar então sobre as dificuldades para abordar um tema que, à hora dos discursos, todos qualificam de essencial. É evidente que há pressões e que a relação entre a política e o sistema de mídia é muito mais complexa do que se é capaz de reconhecer. A probabilidade de que um debate vital, que esteve ausente do espaço público durante décadas, se produzisse em um cenário deliberativo imaculado, era baixa. Se a discussão não tivesse sido clausurada durante tanto tempo, hoje seria possível alcançar maiores níveis de consenso.

Pelo contrário, a discussão ocorreu em um ambiente áspero, com discursos por parte das grandes mídias (especialmente do Grupo Clarín) opondo-se de forma terminante ao conteúdo da nova Lei.

É por isso que se faz necessário, para compreender a situação, dar conta do contexto, saber de que lugar partiram as discussões e qual foi o cenário. A conjuntura política que se derivou da representação das principais multimídias

nacionais (fundamentalmente o Grupo Clarín, mas também o jornal *La Nación* e os canais de notícias de televisão a cabo) em decorrência do conflito que elas mantêm com o governo desde o início de 2008. Naquele momento, as grandes mídias apoiaram o *lock out* agropecuário iniciado a partir das mudanças na aplicação de retenções móveis às exportações de grãos e oleaginosas. Esse fato marcou o começo de uma relação conflitante do governo nacional com o Grupo Clarín e outras grandes mídias, que se acirrou com o envio ao Parlamento de um projeto de nova Lei de Meios Audiovisuais.

A discussão da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) abriu espaço na mídia para um tema necessário e oculto pelos interesses econômicos em pugna e permitiu refletir sobre o papel e o caráter dos meios de comunicação de massa.

Por fim, o projeto formal da LSCA foi aprovado com ampla maioria em ambas as Câmaras, e se transformou na Lei 26.522/09. Ela foi elaborada com apoio maciço de vários setores, entre os quais se destaca a ação da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática ([www.coalicion.org.ar](http://www.coalicion.org.ar), acesso de 5 de março de 2011). Entre os artigos da Lei encontra-se a maioria dos 21 pontos que as organizações da sociedade civil haviam solicitado como pontos fundamentais de uma comunicação social democrática.

Ao contrário do que os interesses mais concentrados do sistema de mídia tentam transmitir, a Lei cultiva um enraizamento democrático, uma vez que garante a liberdade de expressão; suspende a proibição que existia para que organizações não lucrativas participassem como emissoras em uma chamada sociedade "da informação"; reduz o poder do Executivo (que até hoje controlava diretamente a autoridade de aplicação da Lei mediante um interventor); estabelece mecanismos que dificultam a constituição de oligopólios altamente concentrados; defende as rádios e canais pequenos de localidades de províncias e exige cotas de produção local a todos os operadores do sistema. Seus objetivos propõem avanços como: criar uma autoridade de aplicação federal, autárquica, e como membros das minorias políticas parlamentares; estabelecer regras que impeçam a propriedade cruzada no mercado audiovisual (TV aberta e paga), permitindo assim que novos atores se somem ao mercado; proibir as telefônicas de receberem licenças de mídias (e assim evitar a monopolização eventual do sistema por operadores muito poderosos).

A LSCA constitui, assim, um importante avanço, porque vincula o conceito de liberdade de expressão com os Direitos Humanos. Também por

promover, em um país centralista, o federalismo, tanto na produção de conteúdos quanto na tomada de decisões. Porque estimula a diversidade de vozes, estabelecendo limites para a concentração e para o domínio de mercado. E porque, pela primeira vez na Argentina, tanto a autoridade de aplicação quanto os meios de gestão estatal não estarão totalmente controlados pelos governos de turno. Isso anuncia controles cruzados e presença de minorias políticas, o que se inscreve em uma linha progressista. Evidentemente não é perfeita. Algumas modificações realizadas pelo Parlamento ampliaram sua base de apoio. Mais adiante poderão ser sanadas eventuais limitações da Lei. A história não acaba hoje.

Como já foi assinalado, um dos aspectos de novidade da LSCA é a reserva de 33% de todo o espectro para o setor privado não comercial. De fato, a Lei reconhece três tipos de prestadores: estatais, privados comerciais e privados não comerciais. Dentre os atores estatais, a Lei reconhece a importância da radiodifusão universitária.

Em relação ao desenho institucional, a Lei criou a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, composta por sete membros. Dois são designados pelo Poder Executivo, três pelo Congresso Nacional (sendo dois para as minorias) e três pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (CFC). Precisamente, outro elemento a destacar é a conformação do CFC, instância de discussão de políticas públicas onde participam representantes das províncias, as empresas, os radiodifusores sem fins lucrativos, os povos originários, as mídias públicas, os sindicatos de trabalhadores de mídia e as universidades. Também foi criada a figura do Defensor da Audiência e um Conselho Assessor do Audiovisual e a Infância. Ou seja, um amplo e plural corpo de instâncias que dão maior visibilidade e participação à sociedade na elaboração de políticas públicas de comunicação.

Outro capítulo de destaque é o que procura impedir a concentração dos meios de comunicação. Nesse sentido, limita-se a dez a quantidade de licenças que uma mesma pessoa ou empresa pode receber (atualmente são permitidas até vinte e quatro) e até 35% do mercado potencial. Limita-se também a propriedade cruzada das mídias eletrônicas na mesma zona de cobertura, mas não a de mídias impressas e eletrônicas. De fato, uma das maiores polêmicas despertadas pela Lei foi a proibição de ser proprietário de distribuidoras de TV a cabo e canais de televisão aberta na mesma zona. Ao mesmo tempo, é permitido às distribuidoras de TV a cabo incluir apenas um sinal próprio.

Por fim, em matéria de conteúdos, ficam estabelecidas altas cotas de produção nacional (60%), de produção própria (30%), e independente (10%), com o objetivo de proteger a indústria nacional. Também vinculou-se o sistema de radiodifusão com outras indústrias culturais, já que parte dos impostos que devem ser pagos pelos radiodifusores pelo uso do espectro é repassada pela Autoridade Federal para a indústria do cinema e da música.

Um aspecto procedimental foi altamente questionado pelos grandes grupos de comunicação. A Lei estabelece em um ano o prazo para a adequação às suas disposições. Como muitos grupos excedem as novas regras que limitam a concentração, eles se verão obrigados a desinvestir, motivo pelo qual argumentam que está se atentando contra a segurança jurídica de seus investimentos. É claro que as grandes mídias não objetaram anteriores regulações dispostas por decreto (por Carlos Menem e Néstor Kirchner, entre outros presidentes) que os beneficiavam. De fato, a discussão da LSCA demonstrou a falácia de considerar que o Estado foi um ator circunstancial no destino do sistema de imprensa, ideia solidária com o mito da autorregulação.

O caminho a ser percorrido ainda é longo. A sanção de uma lei de mídia da democracia constitui um marco fundamental. Mas deve ser considerado apenas um ponto de partida necessário para dotar o conjunto da sociedade de uma política pública que até agora não tinha existido no setor.

Após a aprovação da Lei, foram recriadas as responsabilidades. O governo deve aplicá-la com respeito para o conjunto dos atores. O Congresso ainda tem o compromisso de assumir de imediato os temas pendentes, tais como a regulamentação da publicidade oficial, o acesso à informação pública ou os serviços convergentes. Também a sociedade tem suas responsabilidades: a democratização da comunicação é um processo incremental que interpela a todos.

## **A LEI E SEU ACIDENTADO PERCURSO POSTERIOR**

Após a sanção da LSCA, o caminho percorrido foi o seguinte: Promulgação da norma, mediante uma série de decretos assinados pelo Poder Executivo Nacional (PEN), que implicavam iniciar o processo de integração dos organismos de controle e aplicação;

Apresentação da Lei e abertura da convocação para a integração do Conselho Federal, além da designação das autoridades representantes do PEN na Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual (AFSCA);

Para “o dia depois” da sanção, esperavam-se acontecimentos que no final ocorreram. Em primeiro lugar, a (re)aparição de disputas no processo de conformação das diferentes autoridades de aplicação, que, ao nosso ver, em alguns casos foi feita sem observar os mecanismos consultivos e participativos estabelecidos na Lei e em seus decretos regulamentares. E, em segundo lugar, a “judicialização” da norma, uma etapa que no final de 2009 aparecia como complicada pela agenda e pelas férias judiciais, mas intensa e de efeito na superfície das mídias de massa.

Em resumo, os passos seguintes implicavam a legitimação da dinâmica (a partir de que a oposição nomeasse seus representantes nos organismos), as desagregação da norma em planos, programas, projetos (como o Censo de Licenciários convocado pela AFSCA em janeiro de 2010) e a discussão por outras vias dos atores afetados mediante as ações em diferentes juizados, o que tomaria forma e poder com o passar do tempo.

A judicialização era uma ação esperada e esperável, implicava a reação inclusive antecipada por parte de diferentes grupos de mídia. Antes do início das férias judiciais de janeiro de 2010 sucederam-se denúncias e resoluções ou medidas cautelares. A mais relevante foi a denúncia do deputado Thomas, da província de Mendoza (Peronismo Federal), pois não só gerou a suspensão da Lei, mas também foi acompanhada por uma medida em segunda instância.

Após o final das férias judiciais, a AFSCA apelou das sentenças adversas e emitiu quatro resoluções, entre as quais se destacou a criação do registro de sinais e produtores, uma lista dos atuais prestadores e sua situação, que foi preenchida por mais de 15.000 entidades.

A Câmara Federal de Apelações de Mendoza confirmou em março de 2010 a medida cautelar disposta pela juíza Olga Pura de Arrabal, ocasionando assim a suspensão da aplicação da Lei 26.522.

No dia 30 de abril, depois de o Estado Nacional ter apresentado a apelação em março, a mesma Câmara Federal de Mendoza considerou que o caso “suscita questão federal suficiente”, e elevou a causa à Corte Suprema de

Justiça Nacional (CSJN), que resolveu se dedicar à causa e sentenciar sobre a validade da suspensão da norma.

A suspensão se baseava em questões de fundo e forma. De fundo, porque alguns artigos da norma – relativos aos modos previstos para desconcentrar o mercado ou seu regime sancionatório – seriam controversos (por exemplo, o impedimento de que os operadores de TV a cabo possuíssem mais de um sinal). De forma, pelo objetável trâmite legislativo, dado que os prazos de funcionamento das comissões, como ocorre com frequência, foram exíguos. A objeção de fundo, se fosse válida, seria resolvida com normas complementares ou modificatórias da Lei e não com a sua suspensão, uma vez que o argumento subjacente é que a Lei garante direitos até agora não reconhecidos, e por isso corresponderia ampliar – em vez de restringir – a multiplicidade, incluindo as dos operadores comerciais quando não utilizam um vínculo escasso como o ar mas sim um vínculo físico não finito como o cabo. A questão de forma deve ser saldada no Poder Legislativo, que poderia revisar sua rotina de funcionamento para todas as leis. Nessa linha compreendeu a questão cada um dos sete membros da CSJN, os quais, em sentença unânime, resolveram revogar a decisão da justiça de Mendoza, retomando o colocado pelo Procurador do Tesouro da Nação, Esteban Righi, a quem foi solicitado um parecer para depois emitir a sentença.

Após superar as instâncias judiciais que questionaram a aplicação da Lei em termos gerais, abriu-se uma série de interrogantes. Em primeiro lugar, sobre o que significa essa sentença para o futuro da Lei, Arballo (2010) responde que “juridicamente muito, e ao mesmo tempo nada especial”, porque ao mesmo tempo em que se resolve a impossibilidade de que uma medida cautelar suspenda a aplicação de uma lei “com fundamento em supostas irregularidades no trâmite parlamentar”, a sentença não implica uma validação absoluta e total da Lei”. O jurista reconhece, ademais, que essa é apenas uma instância, mais um passo em um longo caminho em direção à implementação da Lei 26522, que nem sequer encerrou sua etapa de judicialização, que irá no futuro para a discussão dos artigos em particular.

## OS TEMAS PENDENTES E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

A sanção da Lei no Congresso instaurou uma mudança de rumo: posicionou o Estado como garantidor de direitos sociais à comunicação. Essa mudança de rumo foi objeto de uma campanha de desprestígio tão fora do comum que revelou a convulsão dos principais grupos aos quais a Lei surpreendeu sem estratégia. Se tantos presidentes, deputados e senadores (inclusive da oposição mais ferrenha) fracassaram anteriormente em suas intenções de regular a mídia, por que pensar que este governo conseguiria? A subordinação da linha jornalística à reação corporativa diluiu a mediação profissional, que é o principal capital dos meios de comunicação de massa, impactando na eficácia de uma guerra de movimentos definida às pressas.

O paradoxo é que a legítima crítica à visão de curto prazo do governo em diversas ordens, dessa vez, vale para seus inimigos midiáticos e, por extensão, para os políticos. De tanto condenar “os K” por sua improvisação em tantos aspectos, seus inimigos acabaram imitando-os, com o que sofreram uma feia derrota em um Congresso há pouco glorificado por eles como o Parnaso. Não será que a falta de planejamento preside a lógica de funcionamento de todo o sistema político?

Com suas virtudes e defeitos, o debate parlamentar expandiu a compreensão do suporte que o Estado oferece à mídia, ao mesmo tempo em que introduziu (sem resolver) o problema da convergência tecnológica entre audiovisual, telecomunicações e Internet e a necessidade de ampliar a agenda da democratização das comunicações.

A nova fase aberta pela sanção da Lei será gravitante na medida em que a intervenção do Estado em seu novo papel for legitimada através de regras sinceras, equânimes e claras de alocação dos recursos públicos que permitem às mídias se financiarem. Isso inclui – mas não se esgota aí – o pendente capítulo da publicidade oficial: é preciso regular também as isenções de impostos, os auxílios econômicos em forma de remissão de dívidas e subsídios, a ausência de cumprimento de obrigações de investimento por parte de licenciários de serviços como TV a cabo, por exemplo. Mas também o modo de implementação da televisão digital terrestre (TDT), que encontra um Estado muito ativo na decisão pela norma (sem debate nem discussão, por Decreto e acordo binacional), com ações concretas em prol de sua rápida posta em andamento

que incluem alguns setores – como universidades e setor privado – em matéria de *hardware* e *software* necessários a desenvolver, mas sem um diálogo importante com outros atores sociais (tampouco com os setores privados) a respeito de duas questões centrais: o dividendo digital e a geração de conteúdos nos novos canais a desenvolver.

A esses temas estruturais somam-se alguns aspectos conjunturais que garantirão uma correta aplicação da Lei. Por exemplo, o Estatuto Social de Rádio e Televisão Argentina Sociedad del Estado (RTASE) criado pelo Decreto 1526/2009 não orienta muito sobre as missões de serviço público das mídias geridas pelo Estado no marco da Lei No 26522. Para garantir sua estabilidade no tempo e o compromisso de diferentes setores no desenho e cumprimento de novos objetivos, acreditamos que procede discutir no Congresso a proposta que formule o primeiro Diretório da entidade.

As novas “mídias públicas” não deveriam ser apenas as de alcance nacional, mas também as provinciais e municipais deveriam ser verdadeiramente públicas. O artigo 89 da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual No 26522 reconhece o direito dos Estados provinciais e da Cidade Autônoma de Buenos Aires a emitir em uma frequência de televisão aberta, uma de rádio AM e uma de rádio FM. Os municípios, por sua vez, são autorizados a administrar uma frequência de rádio FM. Como é preciso garantir que as disposições da Lei sobre as mídias públicas sejam cumpridas em todos os níveis de administração estatal, e não só no nacional, consideramos imprescindível que as províncias e municípios tomem como requisitos mínimos os estabelecidos na Lei para as mídias públicas de alcance nacional.

Em termos gerais, para que o processo de participação seja ampliado, na definição de políticas de comunicação é necessário operar com lógica de Estado e não de governo ou partido governante. Consideramos que a democratização da comunicação resulta de um exercício cotidiano de participação da cidadania que deve ser estimulado. O debate público sobre o tema não deveria se limitar aos momentos de discussão da Lei. Aliás, a sanção da LSCA representa um ponto de partida, um piso de condições mínimas a partir do qual a cidadania deve se comprometer na definição de um sistema comunicacional democrático.

## **PALAVRAS FINAIS**

Independentemente da conjuntura dos países, os meios de comunicação são instituições complexas com uma dupla ação e mediação de interesses: políticos e econômicos. Devido ao tipo de mercadoria com a que trabalham – que possui um duplo valor, material e simbólico – compõem um ator particular e com consequências especiais a partir de suas ações. Eles intervêm, afetam e constituem (embora não determinem, ao menos não se compartilha aqui essa ideia) o espaço público, que é um espaço político. Como já expressamos em outra oportunidade, “as instituições estão determinadas econômica e politicamente. Elas estruturam e são estruturadas por essas determinações”. E os meios de comunicação não são uma exceção, razão pela qual há que considerar que “a agenda dos meios de comunicação não só é importante pelo que ela inclui (onde não há uniformidade), mas fundamentalmente pelo que ela exclui” (Becerra, 2008).

Enquanto atores econômicos que são, e pelo tipo de atividade que realizam, o setor de mídia apresenta uma tendência aos oligopólios, devido a sua composição de custos, na qual os fixos são muito altos e os variáveis muito baixos. Isto é, essas empresas com interesses políticos organizam suas atividades com esse formato, e vão em direção à concentração em uma deriva que pode gerar barreiras de ingresso a outros atores no mercado. Portanto, não há como sair do oligopólio sem a ação do Estado, uma de cujas funções principais radica em garantir a diversidade (de vozes, de fontes, de opiniões, de expressões, de práticas, de crenças, de cultura). Agora, além da estrutura definida, as principais mídias – em termos econômicos, por serem os setores mais dinâmicos –, a rádio e a televisão (que são os que podem permitir maiores níveis de acesso à informação, entendido este como a capacidade de receber algum meio de comunicação por parte das pessoas, ser audiência), funcionam em um setor que é finito, foi declarado propriedade da humanidade justamente por essa razão, deve ser administrado pelo Estado e tem caráter valioso: o espectro radioelétrico, o éter, o ar. A ação do Estado deve garantir o direito à informação e um equilíbrio que permita o funcionamento de regras democráticas diante das possibilidades de negócios com o sistema de mídia. A sanção da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual constitui um passo muito importante no processo de democratização da mídia. Mas deve ser considerada um ponto de partida. A consolidação de uma política de comunicação democrática será consequência da ação dos governos (atual e futuros) e da participação intensa da sociedade civil.

## BIBLIOGRAFIA

ARBALLO, Gustavo 2009: "Ley de Medios, el día después", em [www.saberderecho.com](http://www.saberderecho.com), de octubre de 2009, también <http://www.saberderecho.com/2009/10/ley-de-medios-el-dia-despues.html>, acceso de 5 de março de 2011.

ARBALLO, Gustavo 2010: "Ley de medios, el fin de las cautelares suspensivas erga omnes", em [www.saberderecho.com](http://www.saberderecho.com), 15 de junho de 2010, acceso de 5 de março de 2011.

BECERRA, Martín 2008: "La inmaculada concepción de los medios", em *Página 12*, Opinión, 29 de maio de 2008.

BECERRA, Martín 2010: "Limbo jurídico, dislate político" em *Página 12*, La Ventana, 17 de março de 2010.

BECERRA, Martín e MASTRINI, Guillermo 2009: *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.

MASTRINI, Guillermo (editor) 2005: *Mucho ruido, pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.

# **BRASIL: POLÍTICA DE COMUNICAÇÕES NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Por Venício A. de Lima

Este texto pretende fazer um breve balanço crítico da política de comunicações ao longo dos oito anos de governo Lula (2003-2010), sobretudo no que se refere ao serviço público de radiodifusão. Obedecendo aos eixos temáticos definidos pela FES, nos ativemos aos principais condicionantes estruturais do pluralismo e da diversidade – estrutura legal, concentração da propriedade e fontes de financiamento – além de descrever avanços, derrotas e recuos na política de comunicações e de identificar tendências do contexto e das estratégias de disputa em torno da regulação do setor.

## **1. ESTRUTURA DO SISTEMA DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO**

### **1.1. MARCO REGULATÓRIO**

**“Trusteeship model”:** A primeira característica “moderna” da mídia brasileira é que o Estado fez uma opção – ainda na década de 30 do século passado – por um modelo de exploração da radiodifusão que privilegia a atividade privada comercial. Poderia ter sido de outra forma. Para ficarmos com o exemplo clássico, na mesma época, a Inglaterra fazia a opção oposta, isto é, privilegiou o próprio Estado como operador e executor da atividade de radiodifusão. Mas, no que se refere ao rádio e a televisão, adotamos o modelo que tem origem nos Estados Unidos. É mais ou menos uma curadoria: compete à União a exploração de um serviço que o delega para administração e operação de terceiros.

O rádio e a televisão são, em sua maioria, outorgas do Poder Público para a iniciativa privada. O prazo de vigência para as concessões de rádio é de 10 anos e de televisão, 15 anos. Na prática, elas se transformam em propriedade privada já que a não renovação ou o cancelamento de uma concessão são praticamente impossíveis do ponto de vista legal.

Desde quando o rádio foi introduzido no Brasil e foi regulado pelo Estado, portanto, optou-se por privilegiar esse modelo de curadoria. Não foi uma opção que contou com a participação popular. Ao contrário, foi uma decisão de gabinete, sem que houvesse qualquer debate ou participação pública.

**“No law”:** Na mídia brasileira predomina a “no law”, ou seja, a ausência de regulação. A principal referência legal ainda é o quase cinquentenário Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. Desatualizado, foi fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicações de 1997 e é complementado por várias normas avulsas para serviços específicos [diferentes modalidades de televisão paga, por exemplo] que, em alguns casos, são até mesmo contraditórias. Ademais, as normas constitucionais existentes, em sua grande maioria, não foram regulamentadas pelo Congresso Nacional e, portanto, não são cumpridas. Um exemplo emblemático são os princípios para a produção e a programação do serviço público de radiodifusão (Artigo 221), que deveriam também servir de critério para a outorga e a renovação de concessões e, no entanto, são ignorados.

A situação é de tal forma grave que, em novembro de 2010, a FITERT - Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão - e a FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas protocolaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO n. 09) pedindo ao Supremo Tribunal Federal que declare *“a omissão inconstitucional do Congresso Nacional” em legislar sobre a matéria*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. o texto completo da ADO está disponível em [www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADOM&s1=9&processo=9](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADOM&s1=9&processo=9), acesso del 5 de marzo de 2011.

## Situação ao Final do Governo Lula

**Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM):** Durante o primeiro governo Lula, duas comissões foram criadas com a finalidade de produzir um pré-projeto de LGCEM. No entanto, elas nunca chegaram a se reunir. A primeira – que era um GTI (Grupo de Trabalho Interministerial) – esperou oito ou nove meses para que os seus membros fossem indicados. Quando finalmente indicados e marcada uma primeira reunião, o governo decidiu que não seria mais um GTI, mas sim uma Comissão Interministerial (CI), com representantes também da Procuradoria Geral da República e outros órgãos. A primeira comissão, um GTI, deixou de existir, embora nunca tivesse se reunido. E a nova, uma CI, também nunca se reuniu.

O tema, no entanto, não morreu. Em julho de 2010, o presidente Lula assinou novo decreto criando outra CI para *“elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão”*. Fazem parte da nova comissão representantes da Casa Civil, dos ministérios das Comunicações e da Fazenda, da SECOM, Secretaria de Comunicação Social da Presidência e da Advocacia Geral da União. Representantes de órgãos e entidades da administração federal, estadual e municipal, além de entidades privadas, poderão ser convidados a participar das reuniões. O artigo 6º do decreto diz que *“a Comissão Interministerial encerrará seus trabalhos com a apresentação, ao Presidente da República, de relatório final”*, mas não estabelece prazo para que isso ocorra<sup>2</sup>.

A pouco menos de dois meses do término do governo Lula, em novembro de 2010, um primeiro resultado público do trabalho da nova CI, liderado pela SECOM, se materializou na realização do *“Seminário Internacional Comunicações Eletrônicas e Convergências de Mídias”*, em Brasília. Representantes de três organismos internacionais – Comissão Europeia, OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e UNESCO – e de órgãos reguladores de seis países – Portugal, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Argentina – debateram, ao longo de dois dias, com empresários de mídia, jornalistas, parlamentares, acadêmicos, ONGs, movimentos sociais e funcionários públicos graduados, diferentes formas

---

<sup>2</sup> Cf. íntegra do Decreto em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Dnn/Dnn12700.htm), acceso del 5 de marzo de 2011.

adotadas para regulação democrática do setor de comunicações<sup>3</sup>. Além de qualificar o debate público do tema com o conhecimento das experiências internacionais, um dos objetivos era fornecer subsídios para (finalmente) a elaboração do pré-projeto de um *“marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão”*.

**Agencia Nacional del Cine y Audiovisual (ANCINAV):** El proyecto de transformar a la ANCINE (Agencia Nacional de Cine), en ANCINAV, que sería el órgano regulador y fiscalizador de la producción y distribución de contenidos audiovisuales, no llegó siquiera a tener una versión final. Un pre-proyecto no oficial, filtrado por la prensa, causó una feroz e intensa campaña de oposición activada, en su mayor parte, por los tradicionales grupos de comunicación. Ante esto, el gobierno decidió en enero de 2005 que los estudios continuarían pero que, prioritariamente, se debería construir una propuesta de regulación más amplia dentro de la cual se puede incluir la transformación de la ANCINE en ANCINAV. El argumento fue que no se podría implantar una agencia reguladora de lo audiovisual sin tener primero una LGCEM.

Em janeiro de 2005 o governo anunciou que seria encaminhada ao Congresso Nacional uma nova proposta de legislação contemplando apenas os setores de fomento e de fiscalização na área da produção audiovisual. Isso atendia aos interesses de grupos que faziam oposição ao projeto de transformação da ANCINE em ANCINAV. A nova proposta de lei foi de fato elaborada e enviada ao Congresso Nacional em junho do ano seguinte e seis meses depois transformada na Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 que criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007.

**Rádios comunitárias:** O governo Lula não foi capaz de implementar políticas democratizantes em relação às rádios comunitárias, que continuam regidas por uma legislação excludente aprovada no governo de Fernando Henrique Cardoso (Lei nº 9.612/1998). Ainda em 2003, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) que chegou a produzir um relatório final. Mudou-se o ministro das Comunicações, criou-se agora um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI),

---

<sup>3</sup> Todas as palestras proferidas no Seminário estão disponíveis em <http://www.convergenciademidias.gov.br/index.php/documentos/legislacao>, acceso del 5 de marzo de 2011.

que se reuniu ao longo do ano produzindo também longo relatório final. Mudou-se novamente o ministro e o novo titular da pasta não aceitou o relatório final do GTI, que nunca chegou a ser encaminhado à Presidência da República.

A repressão às rádios comunitárias – que não conseguem se legalizar, na maioria das vezes, por inoperância do próprio Ministério das Comunicações – em certos momentos, chegou mesmo a aumentar, comparada ao governo anterior.

**RTVIs:** Las RTVIs (Retransmissoras de TV Institucionais) foram criadas pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005. Elas representavam uma excelente oportunidade para o poder municipal se tornar retransmissor de emissoras de TV do campo público e, também, *produtor* de conteúdo. O Decreto abria a possibilidade de uso da TV a cabo por prefeituras em até 15% do tempo total de retransmissão.

A “brecha” foi saudada por todos que se interessam pela democratização do mercado da comunicação e o fortalecimento da televisão pública. A TV a cabo, ainda hoje, alcança apenas cerca de duzentos e sessenta municípios dos mais de 5.600 existentes no país. Como as operadoras de TV a cabo são obrigadas, por lei, a transmitir canais comunitários, as atividades das Câmaras de Vereadores seriam transmitidas e haveria também a possibilidade da geração de receitas publicitárias e do início da produção de conteúdo locais.

Houve, no entanto, uma forte reação dos grupos privados de radiodifusão e, menos de dois meses depois da assinatura do Decreto 5.371, um novo Decreto – de nº 5.413, de 6 de abril de 2005 – foi assinado voltando atrás e extinguindo as RTVIs.

**TV Digital:** escolha do modelo japonês para a implantação da TV Digital no Brasil, consolidada ao longo de uma profunda crise política (2005) e em ano eleitoral (2006), sinalizou um recuo importante na postura anterior do governo Lula em relação à política de digitalização da televisão.

No início do processo, o Decreto nº 4.901 de 26/11/2003, que criou o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), contemplou a participação direta de representantes da sociedade civil organizada que já faziam parte do Comitê Consultivo do SBTVD e discutiam as alternativas de política. No entanto, a partir da nomeação do senador Hélio Costa (PMDB-MG) para ministro das Comunicações, em julho de 2005, esse Comitê foi sendo esvaziado e marginalizado pelo próprio Ministério das Comunicações e os representantes

da sociedade civil foram perdendo a voz até que, na decisão final, não tiveram qualquer interferência.

Dois anos e sete meses após a criação do SBTVD, um novo decreto altera radicalmente a política anterior. O Decreto nº. 5.820 de 29/06/2006 – apesar de criar um canal “de cultura”, destinado à transmissão de produção cultural e programas regionais e um canal “de cidadania” para transmissão, dentre outros, de programas de comunidades locais – atendeu diretamente aos grupos dominantes de mídia, em especial aos radiodifusores. A eles interessava garantir a comercialização de seus conteúdos diretamente aos usuários da telefonia móvel, sem depender da intermediação das empresas de telefonia. Mas, sobretudo, interessava evitar a oportunidade histórica de ampliação do número de concessionários de televisão no país.

O Ministério Público de Minas Gerais iniciou ação civil junto à Justiça Federal pela nulidade do Decreto nº 5.820 ainda em agosto de 2006, mas não logrou sucesso na iniciativa. O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), por sua vez, protocolou no Supremo Tribunal Federal, em agosto de 2007, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o mesmo decreto que veio, finalmente, a ser julgada improcedente três anos depois, em 5 de agosto de 2010.

**Regulamentação da TV Paga:** Desde 2007 tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que *“abre o setor de TV por assinatura para as teles, cria a separação de mercado entre produtores de conteúdo e empresas de distribuição e ainda cria cotas de programação nacional nos pacotes de canais pagos”*, além de revogar a Lei do Cabo de 1995.

Na sua complicada e controversa versão atual o projeto – PLC 116 do Senado Federal – é o resultado da articulação inicial de três propostas representando grupos e interesses distintos: o PL 29/2007, do deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC), representa as empresas de telefonia; o PL 70/2007, do deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP), representa os radiodifusores; e o PL 323/2007, dos deputados Walter Pinheiro (PT-BA) e Paulo Teixeira (PT-SP), que se situa em posição intermediária entre os interesses dos dois setores.

Aprovado em junho de 2010 na Câmara dos Deputados, a posição de diferentes atores em relação ao projeto tem oscilado na medida mesma em que o próprio projeto sofre alterações. A operadora Sky (Grupo News Corporation/Globo) e a Associação Brasileira de Programadores de TV por

Assinatura (ABPTA) patrocinam uma campanha publicitária denominada "Liberdade na TV ", contrária ao projeto com o mote "querem intervir na sua TV por assinatura".

## 1.2. NÍVEIS DE CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE

**Propriedade cruzada:** A legislação brasileira nunca se preocupou de forma efetiva com a *propriedade cruzada* dos meios de comunicação. O mais próximo que se chegou dessa preocupação foi na década de 1960, durante o regime militar, quando houve uma tentativa, através do Decreto-Lei 236/1967, de se estabelecer limites para o número de concessões de radiodifusão que um mesmo grupo privado poderia controlar. Esses limites, no entanto, não foram obedecidos. O Estado, que é o órgão fiscalizador, jamais interpretou a norma legal como forma de regular a concentração da propriedade.

Não há, portanto, na legislação brasileira, sobretudo na de radiodifusão, preocupação com o fato de que o mesmo grupo empresarial, no mesmo mercado, seja concessionário de emissora de rádio e/ou de televisão, e ainda proprietário de empresas de jornais e/ou de revistas.

Os principais grupos empresariais que existiram, e ainda existem na mídia brasileira são multimídia, baseados na propriedade cruzada. Isso foi verdade para os Diários Associados – o primeiro grupo dominante no país – e é, evidentemente, verdade para as Organizações Globo – o maior grupo de mídia que existe no Brasil hoje.

A propriedade cruzada, para efeito de um diagnóstico da mídia brasileira na perspectiva da economia política do setor, torna irrelevante a diferença entre mídia impressa e mídia eletrônica. Nos casos mais importantes, os grupos controladores de uma e de outra, são os mesmos.

Uma das conseqüências dessa omissão reguladora é que a mídia privada comercial foi sempre *oligopolizada*, exatamente porque se formou com base na ausência de restrições legais à propriedade cruzada dos diferentes meios.

**Oligarquias políticas e familiares:** A mídia brasileira é controlada por uns poucos grupos familiares. Mas não só por grupos familiares. Eles são também

---

4 Cf. o site <http://www.liberdadenatv.com.br/>

os mesmos grupos oligárquicos da política regional e local. Aparece, então, uma questão extremamente importante: o *coronelismo eletrônico*, prática política através da qual, forças no controle do aparelho de Estado se utilizam das outorgas de radiodifusão como moeda de barganha política. Dessa forma, o poder concedente desse serviço público, muitas vezes, se confunde com o próprio concessionário, atualizando e reproduzindo, com roupagem nova, o coronelismo político da República Velha para o tempo presente<sup>5</sup>.

**Igrejas:** Tem havido um avanço importante do controle tanto da radiodifusão quanto da mídia impressa brasileiras por diferentes igrejas. O maior avanço é das igrejas evangélicas neopentecostais, embora, historicamente, a igreja católica seja a maior concessionária de emissoras de rádio no Brasil. Em alguns casos, a presença das igrejas como concessionárias é bastante evidente como, por exemplo, na programação vespertina dos canais da TV aberta, tanto em VHF como em UHF.

**Hegemonia de um único grupo privado:** As Organizações Globo concentram as verbas publicitárias, de maneira desproporcional à audiência relativa de seus veículos: em torno de sessenta por cento do “bolo publicitário”. Para a Rede Globo de Televisão, que lidera a audiência deste segmento, o percentual chega a ser ainda maior, de tal forma que se somarmos todas as outras emissoras comerciais de televisão veremos que a elas são destinados apenas entre 35% e 40% do volume total de publicidade.

**Concentração da propriedade:** Quando se trata da radiodifusão e da imprensa, o Brasil se antecipou à tendência de concentração da propriedade na mídia manifestada pelo processo de globalização. A propriedade sempre foi concentrada e, ademais, concentrada dentro de parâmetros inexistentes em outros países. A sinergia verticalizada em áreas da produção de entretenimento (telenovelas) é prática consagrada na TV comercial há muitos anos. Não há rigor no cumprimento dos poucos limites existentes em lei com relação ao número

---

<sup>5</sup> Para uma discussão conceitual sobre a prática política do “coronelismo” ver Venício A. de Lima e Cristiano Aguiar Lopes, “Rádios Comunitárias: Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)”, disponível em [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/Coronelismo\\_eletronico\\_de\\_novo\\_tipo.pdf](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf).

possível de concessões de rádio e TV para o mesmo grupo empresarial no mesmo mercado. A propriedade cruzada na radiodifusão e entre a radiodifusão e a imprensa é permitida sem restrições. Não há limites para o tamanho das audiências das redes de televisão. Esse quadro regulatório gerou um fenômeno de concentração horizontal, vertical, cruzado e “em cruz”, sem paralelo. O Brasil é o paraíso da radiodifusão privada comercial oligopolizada.

Não houve qualquer alteração fundamental no quadro de concentração da propriedade da mídia no Brasil entre 2003 e 2010.

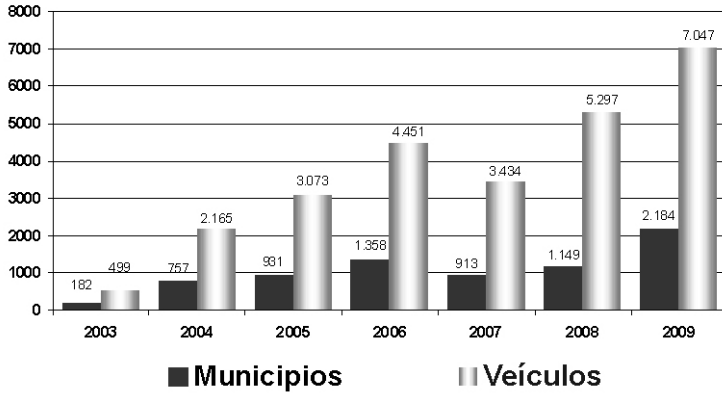
### 1.3. FINANCIAMENTO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Na tradição brasileira, o Estado tem sido – direta ou indiretamente – uma das principais e, em muitos casos, a principal fonte de financiamento da mídia privada comercial, seja ela impressa ou eletrônica. Basta verificar quais são os maiores (em termos de recursos publicitários) anunciantes dos jornais, das revistas semanais e dos telejornais das principais redes de televisão privada do país.

#### **Situação ao Final do Governo Lula**

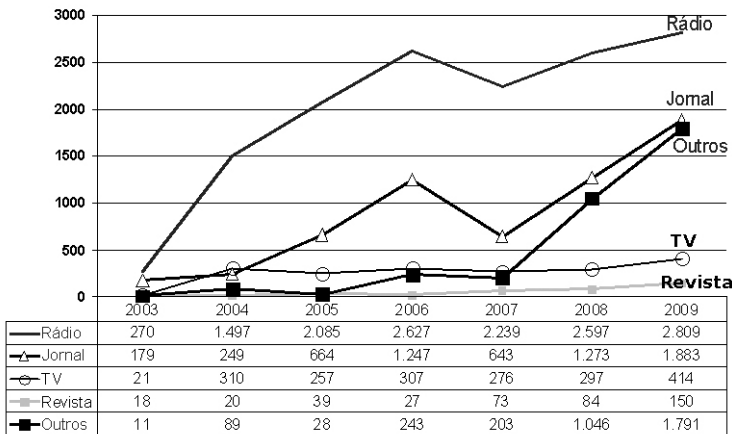
**Reorientação na publicidade oficial:** Uma importante descentralização na alocação dos recursos publicitários oficiais teve início em 2003. Apesar dos grupos dominantes da grande mídia continuarem a ser os destinatários prioritários das verbas, o número de municípios cobertos pulou de 182, em 2003, para 2.184, em 2009, e o número de meios de comunicação programados subiu de 499 para 7.047, no mesmo período (ver quadros abaixo).

Regionalização de verbas publicitárias oficiais  
 Por municípios e por total de veículos  
 (2003-2009)



Fuente: SECOM-PR

Regionalização de verbas publicitárias oficiais  
 Por diferentes veículos  
 (2003-2009)



Fuente: SECOM-PR

## 2. PRINCIPAIS AVANÇOS, RECUOS E DERROTAS

### 2.1. AVANÇOS

Além do início de um processo de regionalização da alocação dos recursos de publicidade oficial, acima mencionado, registrem-se os outros seguintes avanços:

**Empresa Brasil de Comunicação (EBC):** O ano de 2007 ficará marcado pelo nascimento da Empresa Brasil de Comunicação (EBC/TV Brasil), resultado da fusão da Radiobrás com a ACERP/TVE, a TVE do Maranhão e o canal digital de São Paulo. Sua conformação final surgiu das dezenas de emendas que a MP 398/07 recebeu no Congresso Nacional.

Apesar das críticas que podem ser feitas ao processo de sua implantação – e são muitas – a EBC, finalmente criada pela Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, representa um importante avanço: está “no ar” uma TV que institucionalmente se define como pública e a disputa para definir o que é uma *televisão pública* se desloca agora para a sua prática.

**1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM):** A realização da CONFECOM – a última conferência nacional a ser convocada de todos os setores contemplados pelo “Título VIII - Da Ordem Social” na Constituição de 88 – sempre encontrou enormes resistências dos grandes grupos de mídia. Seis entidades empresariais se retiraram da Comissão Organizadora: ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão; ABRANET - Associação Brasileira de Internet; ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura; ADJORI BRASIL - Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil; ANER - Associação Nacional dos Editores de Revistas e ANJ – Associação Nacional de Jornais. Permaneceram a ABRA - Associação Brasileira de Radiodifusores, uma dissidência da ABERT fundada pelas redes Bandeirantes e Rede TV!, em maio de 2005; e a TELEBRASIL - Associação Brasileira de Telecomunicações, criada em 1974, com a missão de “congregar os setores oficial e privado das telecomunicações brasileiras visando à defesa de seus interesses e o seu desenvolvimento”.

Afinal realizada em Brasília, de 14 a 17 de dezembro de 2009, a 1ª CONFECOM teve a participação de mais de 1.600 delegados, democraticamente escolhidos em conferências estaduais nas 27 unidades da federação, representando movimentos sociais, parte dos empresários de comunicação e

telecomunicações e o governo. Dela saíram mais de 600 propostas que deverão servir de referência para apoio e/ou apresentação de projetos de regulação do setor de comunicações no Congresso Nacional. Acima de tudo e independente do boicote e da satanização quase unânime por parte da grande mídia, a 1ª. CONFECOM ampliou de forma inédita a mobilização da sociedade civil e o espaço público de debate sobre as comunicações no país.

**Plano Nacional de Banda Larga (PNBL):** Em maio de 2010 foi instituído o Programa Nacional de Banda Larga pelo decreto n. 7.175/2010 com o objetivo de *“fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a: massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga; acelerar o desenvolvimento econômico e social; promover a inclusão digital; reduzir as desigualdades social e regional; promover a geração de emprego e renda; ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado; promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.”* A Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) foi reativada e será a gestora do plano, estando prevista a atuação de empresas privadas de forma complementar para fazer os serviços chegarem ao usuário final.

O PNBL ainda é uma promessa e o presidente da Telebrás tem acusado as empresas privadas de telefonia de o boicotarem. Na verdade, cinco grupos são responsáveis por 95% da oferta atual de banda larga no Brasil – Oi, Telefônica, Embratel/Net, GVT e CTBC – enquanto 2.125 pequenos provedores respondem pelos restantes 5% do mercado. Há pouca ou nenhuma competição e os grupos dominantes são contra a inclusão de metas de expansão da infraestrutura de banda larga nos contratos de concessão das empresas de telefonia que estão em fase de revisão na ANATEL, a agência reguladora do setor.

## 2.2. RECUOS E DERROTAS

Além dos registros já feitos em relação à não elaboração até mesmo de um projeto de Lei Geral para regulação da comunicação eletrônica; do recuo em relação à transformação da ANCINE em ANCINAV; da inoperância em relação à legislação das rádios comunitárias; do recuo em relação ao decreto das RTVIs

e à escolha do modelo tecnológico para implantação da TV digital, também merecem menção:

**Cadastro geral dos concessionários de radiodifusão:** O primeiro ministro das Comunicações do governo Lula, deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), ao assumir a pasta, em janeiro de 2003, prometeu que tornaria público o cadastro com os nomes de todos os concessionários das emissoras de rádio e de televisão no país. De fato, cumpriu a promessa em novembro de 2003: o cadastro, embora incompleto e falho, passou a estar disponível no site do MiniCom.

Foi a primeira vez que o público tomou conhecimento dessa informação básica. Os Decretos Legislativos confirmando as outorgas são publicados no DOU, mas trazem apenas os nomes das empresas. Não especificam os nomes de seus sócios.

No início de 2007, o cadastro “desapareceu” do site do MiniCom. Desde então, o interessado em informações oficiais, só pode recorrer àquelas disponíveis no site da ANATEL. Lá não existe um cadastro geral com a relação de concessionários, mas sim dois bancos de dados: o Sistema de Acompanhamento de Controle Societário (SIACCO) e o Sistema de Informação dos Serviços de Comunicação de Massa (SISCOM).

No SIACCO pode-se pesquisar o “perfil das empresas” por razão social ou CNPJ e, a partir daí, chega-se ao quadro societário e/ou à diretoria das entidades, em geral, incompletos. Já no SISCOM a busca pode ser feita por localidade e por serviço. Vale dizer: aquele que quiser compor um cadastro completo deverá pesquisar município por município.

Do cadastro geral disponibilizado ao público em novembro de 2003 regredimos para uma informação fragmentada que, na prática, impede a construção de um quadro geral das concessões e de seus concessionários.

**Conselho Federal de Jornalismo (CFJ):** O governo encaminhou projeto de criação do CFJ ao Congresso Nacional no dia 4 de agosto de 2004. Segundo a Fenaj (Federação Nacional de Jornalistas), o principal objetivo era “*promover uma cultura de respeito ao Código de Ética dos Jornalistas*”. Diante da intensa e violenta oposição da grande mídia, no entanto, a própria Fenaj, preparou e distribuiu, em Brasília, um substitutivo ao projeto original, no dia 13 de novembro, agora de criação de um Conselho Federal de Jornalistas como “*órgão de habilitação, representação e defesa do jornalista e de normatização*”

*ética e disciplina do exercício profissional de jornalista*<sup>6</sup>". Apesar disso, através de votação simbólica, por acordo de lideranças, a Câmara dos Deputados decidiu desconsiderar o substitutivo e rejeitar o primeiro projeto no dia 15 de dezembro de 2004.

**III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3):** Houve importante recuo do governo Lula em relação às diretrizes originais para a comunicação constantes do PNDH3 [Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009]. Menos de cinco meses depois, novo decreto [Decreto nº. 7.177 de 12 de maio de 2010] alterou o anterior e, no que se refere especificamente ao direito à comunicação: (a) manteve a ação programática (letra a) da Diretriz 22 que propõe *"a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados"*; (b) exclui as eventuais penalidades previstas no caso de desrespeito às regras definidas; e (c) exclui também a letra d, que propunha a elaboração de *"critérios de acompanhamento editorial"* para a criação de um ranking nacional de veículos de comunicação.

**Conselho de Comunicação Social:** Na Constituinte de 1987/88, a proposta original de criação de um *"órgão regulador independente e autônomo"* foi transformada em *"órgão auxiliar"* que deveria apenas ser ouvido quando o Congresso Nacional julgasse necessário (Artigo 224). Essa alteração deu origem ao Conselho de Comunicação Social (CCS). Apesar de criado, todavia, o CCS sempre enfrentou forte resistência de boa parte dos parlamentares.

A Lei que regulamentou a criação do CCS (Lei 8339/1991) foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1991, mas ele só logrou ser instalado em 2002 como parte de um polêmico acordo para aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que, naquele momento, constituía interesse prioritário para os empresários da grande mídia. A Emenda Constitucional n. 36 (Artigo 222), aprovada em maio de 2002, permitiu a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão por pessoas jurídicas e a participação de capital estrangeiro em até 30% do seu capital.

Mesmo sendo apenas um órgão auxiliar, o CCS, quando instalado, demonstrou ser um espaço relativamente plural de debate de questões

---

6 Cf. texto do substitutivo em [http://www.fenaj.org.br/cfj/projeto\\_cfj.htm](http://www.fenaj.org.br/cfj/projeto_cfj.htm)

importantes do setor – concentração da propriedade, outorga e renovação de concessões, regionalização da programação, TV digital, radiodifusão comunitária, etc. Vencidos os mandatos de seus primeiros membros, houve um atraso na confirmação dos membros para o novo período de dois anos, o que ocorreu apenas em fevereiro de 2005. Ao final de 2006, no entanto, totalmente esvaziado, o CCS fez sua última reunião. Os membros para um terceiro mandato não foram indicados e o CCS não mais se reuniu.

### 3. CONTEXTO E ESTRATÉGIAS

A maioria das propostas de políticas públicas que a sociedade civil organizada considera avanços no processo de democratização das comunicações não foi implementada no período 2003-2010. Ao contrário, muitas das iniciativas neste sentido, como vimos, foram sendo, uma a uma, abandonadas ou substituídas por outras que negavam as intenções originais. Existem, no entanto, exceções importantes.

Em diferentes ocasiões, ficaram também evidentes as contradições e conflitos de orientação política entre setores internos ao próprio governo, em especial o Ministério das Comunicações, o Ministério da Cultura e a SECOM-PR. Registre-se, por exemplo, a ausência “na prática” do Ministério das Comunicações tanto do esforço de elaboração de um projeto de LGCEM (liderado pela SECOM), quanto da instituição e implementação do PNBL (liderado pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, vinculado diretamente ao Gabinete Pessoal do Presidente da República).

Da mesma forma, ficou mais de uma vez evidente a impotência do Estado diante dos grandes grupos de mídia, assim como ficou claro o enorme poder histórico desses grupos, ainda capazes de interferência direta na própria governabilidade do país.

Considere-se ainda que algumas questões relevantes não puderam ser tratadas aqui. Dois exemplos: (1) houve ou não continuidade na prática do *coronelismo eletrônico*, isto é, no uso das autorizações, concessões e renovações de radiodifusão como moeda de barganha política? (2) de que forma decisões do Judiciário afetaram direta ou indiretamente a democratização das comunicações [não exigência do diploma para o exercício da profissão de jornalista; inconstitucionalidade total da Lei de Imprensa de 1967 e o direito de resposta]?

O período 2003-2010 foi também marcado (1) pelo formidável avanço da internet e (2) pelo recrudescimento da posição radical dos grupos privados de mídia em relação a qualquer proposta de regulação das comunicações, oriunda ou não do governo.

### 3.1. AVANÇO DA INTERNET

Dados do IBOPE revelam que “das cerca de 60 milhões de pessoas que acessaram a internet em 2008, 67% fazem parte das classes C, D e E. Cerca de 80% dessas pessoas têm renda familiar mensal de até cinco salários mínimos.” Dessa forma, “de ferramenta quase exclusiva da elite nos anos 90, a internet encerra a primeira década do século tendo como usuário um indivíduo cada vez mais parecido com o brasileiro médio”.

Por outro lado, o PNBL – já mencionado – se devidamente implementado em articulação com políticas específicas de inclusão digital, renova esperanças de avanço ainda maior no processo de universalização da internet nos próximos anos.

### 3.2. INTOLERÂNCIA

Alguns exemplos da radicalização crescente por parte dos atores dominantes no campo das comunicações:

**Partidarização:** a presidente da Associação Nacional de Jornais admitiu publicamente a partidarização da mídia ao afirmar, em março de 2010: “a liberdade de imprensa é um bem maior que não deve ser limitado. A esse direito geral, o contraponto é sempre a questão da responsabilidade dos meios de comunicação. E, obviamente, esses meios de comunicação estão fazendo, de fato, a posição oposicionista deste país, já que a oposição está profundamente fragilizada. E esse papel de oposição, de investigação, sem dúvida nenhuma incomoda sobremaneira o governo”<sup>7</sup>.

---

7 Cf. “Ações contra tentativa de cercear a imprensa”, O Globo, 19/3/2010, p. 10.

Essa partidarização tem sido evidenciada rotineiramente na cobertura política realizada pela grande mídia, em particular, ao tempo das campanhas eleitorais<sup>8</sup>.

É oportuno registrar que a partidarização da mídia tem como corolário não só o enfraquecimento dos partidos, como sua própria despolitização, na medida em que são afastados da política cotidiana e confinados às formalidades e à burocracia de seu funcionamento legal e dos procedimentos eleitorais.

**“Democratização da comunicação”:** a radicalização chegou a tal ponto que até a expressão “democratização da comunicação” passou a ser “satanizada” pela grande mídia. Propostas para a “democratização da comunicação”, muitas vezes simples referências a normas e princípios consagrados na Constituição de 88, passam a ser imediatamente rotuladas de autoritárias ou de ameaças à liberdade da imprensa. Praticamente não há diálogo ou negociação entre os atores dominantes e a sociedade civil. A retirada das associações que representam os principais grupos de mídia da Comissão Organizadora da 1ª. CONFECOM talvez seja o caso mais emblemático desse tipo de intolerância.

Em 19 de outubro de 2010, a aprovação pela Assembléia Legislativa do Ceará do “Projeto de Indicação n. 72.10”, que propõe a criação do Conselho Estadual de Comunicação Social (CECS), detonou um novo ciclo de generalizada reação da grande mídia e da própria OAB nacional. Na ocasião, o advogado e editor do suplemento “Direito & Justiça” do Correio Braziliense, referindo-se às propostas aprovadas pela 1ª. CONFECOM, chegou a afirmar que *“Goebbels, encarregado por Hitler da difusão da propaganda nazista e de eliminar adversários do regime, não teria feito melhor”*<sup>9</sup>.

Considerando la radicalización y la intolerancia que marcaran la relación entre los principales actores del campo en los últimos años, el futuro ciertamente reserva inmensos desafíos a la democratización de las comunicaciones en Brasil.

---

8 Cf. Venício A. de Lima; Org.; A Mídia nas Eleições de 2006. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

9 Cf. Josemar Dantas, “Democracia em Risco”, suplemento Direito&Justiça, Correio Braziliense, 8/11/2010, p. 2.

## BIBLIOGRAFIA

VENÍCIO A. DE LIMA 2007): (editor); *A Mídia nas Eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

VENÍCIO A. DE LIMA y CRISTIANO AGUIAR LOPES, "Rádios Comunitárias: Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)", disponível em [www.observatoriodaimprensa.com.br/download/Coroneliso\\_eletronico\\_de\\_novo\\_tipo.pdf](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/Coroneliso_eletronico_de_novo_tipo.pdf)

FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas), Ação Direta de Inconstitucionalidade em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADOM&s1=9&processo=9>, acesso em 5 março de 2011.

Decreto que cria uma Comissão Interministerial para o Estudo de Propostas para uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massas (LGCDM), em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm) acesso em 5 de março de 2011.

Seminário Internacional de Comunicação Eletrônica e Convergência de Mídias, Brasília, novembro 2010. <http://www.convergenciademidias.gov.br> acesso em 5 de março de 2011.

## CHILE: POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO E PARTIDOS PROGRESSISTAS

Por Manuela Gumucio

O Fórum Política de Comunicação e Partidos Progressistas, organizado pela Fundação Friedrich Ebert nos dias 6 e 7 de dezembro de 2010, ocorre no Chile em um momento particularmente relevante para o tema que nos convoca. As reformas da Lei de Televisão Pública, número 19.132, e da Lei do Conselho Nacional de Televisão (CNTV), número 18.838, necessárias para a implantação da TV digital, iniciaram seus últimos trâmites parlamentares. A preparação dos projetos, bem como sua discussão nos primeiros trâmites, evidenciaram o estado atual de precariedade das colocações do progressismo no Chile em matéria de liberdades, em geral, e de políticas de comunicação, em particular.

Esses projetos, considerados a grande oportunidade para transformar a TV chilena, estão muito longe de representar a mudança drástica e urgente que precisamos, a pesar das tentativas de modificá-los realizadas pelo Observatório de Mídia Fucatel e outros atores sociais, inclusive enfrentados com os que – em algum momento – eram os representantes do progressismo. Curiosamente, esse abandono de um âmbito tão importante como o das comunicações também se observa em matérias libertárias tais como os direitos reprodutivos das mulheres, os direitos a uma morte digna e muitos outros.

A pesar de todas as precariedades do projeto em discussão, podemos afirmar que nos encontramos em um momento crucial e dinâmico no qual, frente ao enorme poder dos atuais controladores do sistema, a ação da cidadania está tendo algum sucesso.

No dia 7 de outubro de 2010, o governo surpreendeu com a publicação no Diário Oficial de um Decreto Supremo que autoriza a Subtel (Secretaria de Telecomunicações) a prorrogar as licenças demonstrativas e experimentais

outorgadas, a título excepcional, para a transmissão da Copa do Mundo de 2010, com a promessa de que essas frequências substituirão as que atualmente utilizam o analógico. Além disso, o Decreto abre espaço para que sejam entregues novas concessões de TDT (Televisão Digital Terrestre) definitivas, tanto para os atuais operadores como para novos, com base nas normas vigentes, que são precisamente as que estão sendo objeto de modificação no Parlamento. Nosso Observatório de Mídia Fucatel alertou fortemente os parlamentares de que essas disposições do Executivo estavam passando por cima das suas funções, na medida em que resolviam sobre matérias que justamente faziam parte da lei em tramitação, a exemplo das condições da transição dos atuais operadores para a digitalização e suas obrigações. No dia 12 de novembro de 2010, um grupo de trinta parlamentares elevou um pedido de inconstitucionalidade para o citado Decreto que foi acolhido pelo Tribunal Constitucional na última semana desse mesmo mês.

A eventual declaração de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional reafirmaria os princípios centrais sobre o caráter das concessões como bem público. Não restam dúvidas de que o Decreto Supremo buscava garantir os privilégios dos atuais operadores pela via autoritária, mas esta não foi a única forma em que os grandes poderes econômicos do país tentaram proteger seu status quo.

De junho de 2010 em diante, temos testemunhado uma repartição de facto do espectro através da compra dos canais existentes por parte do grupo Copesa, que adquiriu o Canal 22, e de Andrónico Luksic, que comprou 80% do Canal Universidad Católica, o último com etiqueta de "universitário".

Essa situação, que estamos certos de que teria sido matéria de escândalo em qualquer país, não deu lugar a grandes reflexões na imprensa chilena sobre seu significado em termos de concentração da propriedade de mídia, nem dos efeitos dessas transações no panorama da televisão nacional.

Da mesma forma, a tramitação das leis em função da passagem para TV digital terrestre não desperta maior interesse na imprensa, nem é objeto de debates na própria televisão. Não há informação sobre posições críticas aos projetos. Assim, uma questão de indubitável transcendência para a cidadania fica reduzida em seu tratamento às meras vantagens tecnológicas que a digitalização representará.

Pode-se afirmar categoricamente que existe um acordo tácito entre os donos dos meios de comunicação para minimizar a transcendência dos projetos,

provavelmente com a esperança de que estes terminem sua trajetória legislativa sem sobressaltos e sem modificar muito o atual regime de concessões no que diz respeito à forma de outorgá-las, à duração e às obrigações dos beneficiados com sua atribuição. O bloqueio de informação é uma boa amostra dos limites da liberdade de expressão no Chile e prova, adicionalmente, que a questão da propriedade da mídia, não sendo o único fator que incide na concretização desse direito, é um assunto da maior relevância para a cidadania.

Ao mesmo tempo, diante de uma demonstração tão “ao vivo e a cores” das censuras, em prol da defesa de interesses, surgem algumas indagações a serem feitas aos partidários da máxima liberalidade em matéria de concessões sob o pretexto de que a revolução tecnológica per se garantirá o acesso amplo aos meios de comunicação.

O que dirão desse bloqueio aqueles que consideram obsoletas e inúteis as propostas reguladoras do espectro diante dos novos suportes para assistir TV e frente aos milhares de blogs na Internet como veículo alternativo de conteúdos?

A plataforma da Internet foi capaz de chegar a suficientes âmbitos para dar ao tema da reforma da TV o status que merece?

Por que esses empresários de grandes fortunas, inimigos por natureza dos maus negócios, investem em canais de TV se é tão nímio o seu poder frente à Internet e todos os avanços tecnológicos?

Como explicariam os anunciadores dessa epifania tecnológica que os grandes poderes se apressem, a poucos meses da promulgação de uma lei, a ocupar todos os espaços disponíveis?

Por acaso eles não temem que se desvirtue o valor do bem adquirido com as novas disposições legais que poderiam ser aprovadas?

Será que isso se deve a que eles se sentem seguros de poder conservar os atuais privilégios e um funcionamento minimamente regulado como o atual?

Quem pode garantir a eles o expresso acima?

Seria demorado tentar responder essas perguntas, mas a oportunidade, a fundamentação e o alcance do Decreto Supremo do presidente Piñera permitem suspeitar que esse decreto, assinado e publicado no Diário Oficial, sem os holofotes que acompanham habitualmente as medidas por ele adotadas, talvez se explique pela necessidade de manter os privilégios das concessões dos atuais operadores, que se caracterizam, em sua maioria, por ser indefinidas e por carecer de obrigações de serviço público. É possível pensar também que esse Decreto tenha sido necessário para dar garantias aos

compradores do canal Chilevisión, de propriedade do presidente, que se encontrava em pleno processo de venda nos dias em que se produziu a assinatura e publicação do Decreto, na última semana de setembro de 2010.

Independentemente dessa suposta manobra presidencial, os atuais concessionários podem ter a máxima confiança em que o atual governo advogará por uma mínima regulação. O próprio Sebastián Piñera, bem antes de ocupar tão alto cargo, afirmou pessoalmente na Mesa Redonda sobre a TVD organizada pelo Observatório de Mídia Fucatel no início de 2005, que “o Estado deveria se ocupar somente da escolha da norma e deixar para os privados todo o resto da operação”. A administração atual tem omitido o discurso sobre o regime de concessões, mas é muito provável que coincida com a posição de seu presidente. Será ela quem conduzirá a tramitação parlamentar, com o enorme poder que o sistema presidencial chileno reserva para o Executivo, a quem dá a potestade de aceitar ou rejeitar a apresentação das indicações para a votação final. Embora a origem das indicações possa vir do Parlamento, as mais importantes requerem a aceitação do Executivo para sua discussão. A pergunta que naturalmente surge diante dessa realidade é: quais as possibilidades reais de corrigir os projetos de lei em tramitação para assegurar as funções que deveria ter a televisão aberta digital no Chile?

Felizmente, as portas estão abertas para que os parlamentares não resolvam esta questão com critérios partidários. O que joga a favor dos acordos transversais é a dramática centralização do país em matéria de comunicações, bem como a carência de mídias regionais, a falta de participação de comunidades de interesse na propriedade, controle e operação dos meios de comunicação e a escassa presença nas mídias nacionais da realidade local ou regional, assunto frente ao qual são muito sensíveis os parlamentares por sua própria experiência.

No entanto, existe uma espécie de “garantia” dos supostos direitos adquiridos pelos atuais operadores mais importante do que o poder do próprio presidente (já vimos que seu decreto está ameaçado por uma possível declaração de inconstitucionalidade) que é a chantagem tácita exercida pelos canais de televisão frente aos outros poderes do Estado. É sabido que os índices de popularidade das personalidades públicas têm uma relação direta com o número de aparições na TV. É impensável, portanto, no Chile – aliás, no mundo – um desempenho da função parlamentar sem reconhecimento público, sem uma presença importante na mídia. É, por isso, um dado imprescindível da causa

que uma TV como a chilena, que não tem obrigações de pluralismo mais do que aquelas que bondosamente quiser conceder, se transforme em um importante obstáculo para a aprovação de medidas que tocam os interesses dos atuais operadores. E isso também é válido para o próprio Executivo.

Exagerando um pouco, pode-se falar de uma “captura do legislador”, de modo geral, seja este parte do Executivo ou do Parlamento.

Assim, resulta particularmente valiosa toda ação parlamentar que se atreva a modificar nosso sistema de concessões.

Outro obstáculo que devemos considerar na tramitação da Lei é a alta complexidade do tema. A avalanche de tecnicismos dificulta a compreensão das medidas que se escondem por trás da letra da Lei. É importante centrar a discussão naquilo que está em jogo hoje, que é principalmente a necessidade de que a televisão aberta cumpra seu papel democrático. Para tanto, o Observatório de Mídia Fucatel, com o apoio da Fundação Friedrich Ebert, preparou um manual explicativo e cartilhas informativas sobre as reformas conducentes a esse objetivo.

Por fim, temos que lamentar no Chile a carência de uma mobilização de massas como que se produziu em torno da promulgação da nova Lei de Serviços Audiovisuais na Argentina, o que nos leva à pergunta: se a mobilização social em nosso país é escassa quando se trata de temas de maior trajetória de debate público, o que esperar de um tema, voluntária ou involuntariamente, ignorado pela maioria dos meios de comunicação?

É esse o cenário apaixonante no qual ocorre este encontro!

## **AS POSSÍVEIS RAZÕES DE UMA NÃO POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO**

As democracias mais consolidadas do planeta dão grande importância à regulação dos meios de comunicação como um desafio central para aprofundar a liberdade de expressão nas sociedades modernas. Esse não tem sido o caso do Chile, onde, tirando as exceções que analisaremos, no período governado pela Concertação, foram raras as iniciativas tendentes a corrigir um cenário de mídia altamente concentrada e com pouca diversidade de opinião na oferta. Em termos gerais, pode-se afirmar que não houve uma política de comunicação de conhecimento público e que se careceu de vontade política para atuar em um sentido democratizador da mídia.

Por outro lado, o atual estado de concentração na propriedade dos meios de comunicação e a alarmante falta de diversidade na TV e na imprensa são vividos pela cidadania como parte da fatalidade do modelo econômico, social e político que a ditadura se encarregou de deixar instalado. Duas pesquisas realizadas por nosso Observatório sobre Imprensa e Televisão (Observatório 2006) permitiram ver claramente que as pessoas consultadas percebiam os meios de comunicação como instrumentos de grupos de interesses e como fornecedores de versões manipuladas dos fatos, mas não manifestavam frente a isto nenhuma consciência de seus direitos a uma melhor oferta, nem ânimo de corrigir essa situação.

Alarmado pelas conclusões das pesquisas, o Observatório realizou diversos *focus groups*, que puseram em evidência as estratégias dos cidadãos para compor, por conta própria, uma versão da realidade, a partir da desconfiança em relação à mídia. Mostrava-se uma forte influência da pedagogia social e cultural dos anos 60 sobre a segunda leitura dos meios de comunicação que teve no Chile um famoso referente com a faixa “El Mercurio Miente” na fachada da Universidade Católica.

Esses resultados, embora não permitam estabelecer conclusões peremptórias, podem nos ajudar a entender, em parte, o paradoxo representado pelo fato de que a Concertação, sem meios de comunicação afins, exceto a Rádio Cooperativa e esporádicos jornais destinados a desaparecer no curto prazo, tenha conseguido se manter vinte anos no poder. Vale frisar que os principais jornais e a TV foram bastante neutros para com o governo até a administração do presidente Lagos. Foi em 2003 que se iniciaram as acusações de corrupção do governo e uma exacerbação midiática dos fatos criminosos e delitivos, uma tendência que durou até o final do mandato da presidente Bachelet. Poderíamos arriscar a explicação de que, durante muito tempo, a pesar de a Concertação não possuir mídias, ela contava com a benevolência das mídias de uma direita sem a opção política de chegar ao poder durante esse período, e bastante satisfeita com as prerrogativas que a Concertação lhe oferecia. Devemos recordar que foi uma prática persistente da política dos acordos considerar como carimbo legitimador a presença nas diretorias de empresas estatais autônomas de membros da direita e a aceitação de seu veto tácito à integração na diretoria da TV pública, por exemplo, de personalidades ou profissionais da Concertação que se revelaram publicamente como “confrontacionais”. Somavam-se a isto a manutenção de muitos dos enclaves

autoritários no que se refere ao regime político e o fato de ter-se deixado quase intacto o modelo econômico.

Então a célebre frase de Eugenio Tironi como encarregado da Direção de Comunicações do governo de Patricio Aylwin, afirmando que “não há melhor política de mídia do que a que não existe”, pode-se considerar eficaz. Isso só se entendermos o papel da mídia de maneira funcional às necessidades do poder de turno e não como um poder em si, imprescindível para o verdadeiro desenvolvimento democrático de uma sociedade. Esta afirmação era a expressão de uma política deliberada que negava as dificuldades de acesso à propriedade dos meios de comunicação e o peso dos grandes capitais em um âmbito central para o desenvolvimento da democracia e da liberdade de expressão. Mais adiante veremos os detalhes desse processo de desamparo da cidadania em termos comunicacionais.

Os governos que se seguiram aos de Aylwin não tiveram a ousadia de explicitar tão nefasta palavra de ordem, mas nos fatos menosprezaram as propostas dos profissionais de mídia e dos militares que participaram na elaboração programática das sucessivas candidaturas. E podemos afirmar que os mandatários, em seus primeiros períodos, não foram nunca mais longe em suas visões críticas da mídia do que se lamentar da escassa difusão de sua obra governamental. Ao que parece, a mídia só preocupava a equipe de imagem de cada presidente e para fins muito específicos e de curto prazo.

A presidente Bachelet foi a única a abordar medidas concretas que poderiam ser consideradas como uma política de comunicação, quando apresentou, em outubro de 2008, os projetos de passagem para TV digital terrestre e reforma da TV pública. Mas a proposta final terminou sendo decepcionante diante das expectativas criadas, porque a presidente não teve suficiente força para se impor a vários de seus ministros, arredios a reformas maiores, que a ameaçaram com a perda de apoio dos canais televisivos ao governo na véspera de um período de eleições presidenciais. Não fica claro que a tática tenha surtido efeito no curto prazo se pensarmos na derrota sofrida pela Concertação. No longo prazo, caso não forem corrigidos os projetos, o dano produzido por essa fraqueza da presidente será catastrófico, a nosso entender.

Não restam dúvidas, entretanto, de que o envio desses projetos representou um marco em matéria de política de comunicação. Punha-se fim à inação e começava o despertar de um letargo que dominava desde 2006 com a identificação da digitalização da TV como grande oportunidade para a criação

de novos canais. Assim, pelo menos, no mais poderoso âmbito das comunicações, poderia ser equilibrado o dramático estado de concentração de jornais e rádios. A nova brecha que se abria motivou a realização de seminários e encontros em torno do tema no âmbito acadêmico, mas foram os processos de preparação das leis necessárias para a passagem da TV analógica para a digital e sua posterior tramitação na Câmara de Deputados os que envolveram uma diversidade de atores, tais como os atuais operadores (agrupados na ANATEL), os especialistas e observadores no tema mídia, o Conselho Nacional de TV e, ao longo de 2010, numerosas organizações da sociedade civil constituídas na Mesa de Cidadania e TV digital.

É sabido no mundo todo que as reformas na televisão sempre provocam burburinho. Foi assim na Argentina, Venezuela e Equador, onde os donos dos grandes impérios comunicacionais consideram a liberdade de expressão ameaçada pelas medidas tomadas em relação à mídia pelos presidentes Kirchner, Chávez e Correa. No Chile, poderá ocorrer algo similar em função de algumas posições que defendemos. Por isso, é muito importante definir bem o que entendemos por liberdade de expressão e de que forma queremos que a televisão contribua para garantir esse direito a todos os chilenos.

O conceito de liberdade de expressão significa coisas muito diferentes para os diferentes universos político-ideológicos de países em desenvolvimento como o Chile. Para a direita, no geral, trata-se mais da defesa da liberdade das empresas comunicacionais e não dos sujeitos receptores das mensagens. Da nossa parte, entendemos que existe um longo trabalho avançado nas bases, e princípios desenvolvidos há alguns anos por associações como a Associação Mundial de Rádios Comunitárias, AMARC, Open Society, Artigo 19, as Relatorias de Liberdade de Expressão da ONU e da OEA e a própria Fundação Friedrich Ebert. Também o trabalho especializado feito pelos professores argentinos Damián Loreti e Eduardo Bertoni na Universidade de Buenos Aires e de Palermo, respectivamente, bem como o de numerosos centros preocupados pela liberdade de expressão no México, Brasil, El Salvador, entre os quais o próprio Fucatel, do Chile.

Nesse plano, os indicadores da UNESCO, estruturados em 40 princípios pela AMARC (2010), estabelecem os padrões desejáveis para um sistema de mídia democrático. Esse trabalho monumental do Programa de Legislações e Direito à Comunicação da AMARC constitui um material valiosíssimo para os setores envolvidos em melhorar a regulação dos meios de comunicação no Chile e no mundo.

Não podemos nos estender aqui sobre esses princípios, mas podemos afirmar que o Chile não responde a boa parte deles. De modo geral, a liberdade de expressão é concebida como um bem transacionável no mercado, entregue aos atores privados, com uma suspeita permanente em relação ao Estado, o qual é privado inclusive do papel de regulador da mídia e de garantidor dessas liberdades. As mídias comunitárias não são reconhecidas adequadamente e a produção independente tem escassas oportunidades de participar da difusão de suas criações na televisão. Como dissemos, as normas não resguardam a mídia da concentração da propriedade e, portanto, não propiciam a multiplicidade de linhas editoriais. Juntamente com isso, a nova legislação não aproveita o dividendo digital a favor do pluralismo, pelo contrário, os projetos que se debatem aprofundam as iniquidades do sistema imperante, consolidando privilégios aos atuais operadores nacionais, em desmedro dos pequenos operadores, que são quem poderia contribuir para a diversidade.

## O QUE ACONTECEU NO CHILE EM MATÉRIA DE PLURALISMO NA MÍDIA?

Para responder a essa pergunta retomaremos o que foi colocado no balanço realizado por nosso Observatório de Mídia Fucatel no livro *“Chile en la Concertación: una mirada crítica: balances y perspectivas”* (Gumucio, Parrini, 2009).

A maioria – por não dizer todas – as mídias opositoras ao regime militar recebiam ajuda financeira externa, suspensa no momento em que o primeiro governo democrático assumiu o poder, em 1990. Assim, elas sofreram, além da desorientação inicial causada pela falta de recursos internacionais, a indiferença do poder político para mantê-las vivas.

O jornalista Walter Kröhne, mestre em Ciência Política pela Universidade de Heidelberg, na tentativa de explicar esse cenário nefasto para a imprensa progressista, apresenta como hipótese a existência de supostos “pactos secretos que alguns políticos da Concertação teriam negociado com Pinochet ou seus assessores mais diretos, após o triunfo do ‘Não’ no plebiscito de 1988 (Kröhne, 2005, p.78). Essa teoria é compartilhada por outros pesquisadores como o sociólogo Felipe Portales e o jornalista Ernesto Carmona, que publicaram suas respectivas teses sobre o tema.

Com ou sem pacto secreto, o certo é que, como comprova o analista Genaro Arriagada, em termos comunicacionais, no Chile pós-Pinochet, estamos

sob o domínio de dois conglomerados – El Mercurio e Copesa – que carecem de toda inocência e “concordam em uma avaliação positiva da ditadura, têm um compromisso com a política de direita, são adversários da Concertação e aderem a uma concepção neoliberal da economia e a uma cultura conservadora” (Arriagada, 2003).

O paradoxo é que, diferentemente desses consórcios que tiveram o apoio do Estado e dos militares quando passaram por momentos difíceis, as novas mídias da democracia, frente a problemas financeiros semelhantes, tiveram que parar suas gráficas sem receber nenhum tipo de ajuda estatal, ao mesmo tempo em que era perdoado ao jornal El Mercurio um empréstimo milionário concedido pelo BancoEstado.

O fechamento do jornal *La Época*, em 30 de agosto de 1998, aconteceu apesar dos esforços de seus 150 trabalhadores, que propuseram vias alternativas para superar a crise, como pleitear um crédito do BancoEstado, imprimir o jornal nas oficinas do La Nación por um tempo e conseguir que o Estado fizesse uma distribuição mais equitativa de sua publicidade oficial. Nada disso teve lugar. *La Época* desapareceu de um dia para o outro das bancas, no ambiente de conformismo que caracterizou a transição chilena no que se refere aos meios de comunicação. Depois, terminariam da mesma forma jornais como El Metropolitano ou Diario Siete e revistas culturais como Rocinante ou Noreste. Muito recentemente, vimos a curta existência de Diario UNO. Como exceções que confirmam a regra, encontramos a revista Punto Final, que sobreviveu graças à porfia e perseverança de seu diretor Manuel Cubieses; ou The Clinic, mídia franco-atiradora que, com humor, irreverência e autonomia política, consegue se sustentar fundamentalmente com a venda em bancas e se tornou um exemplo de boa gestão empresarial e notável jornalismo.

Em matéria de TV, a diversidade de correntes de opinião atribuíveis a seus proprietários não faz mais do que confirmar o já dito aqui sobre a imprensa. Os canais Mega, Red e Chilevisión pertencem a conhecidos empresários de direita e Canal 13, que pertencia até pouco tempo atrás à Igreja Católica através da Universidade Pontifícia, representou tradicionalmente setores conservadores ligados à direita chilena. A composição das respectivas Diretorias fala da escassa ou nula representatividade nelas de importantes correntes políticas e de opinião do país. Televisión Nacional (TVN), que teve um desenvolvimento bastante pluralista quando da recuperação da democracia, foi, no entanto, um dos tantos canais que não exibiu até passados 30 anos do Golpe de Estado o material

documental sobre os fatos que marcaram tão profundamente o Chile. Não é, portanto, aventurado afirmar que inclusive o canal estatal obedecia às regras de um pluralismo “vigiado”.

Durante o Governo do presidente Lagos foi possível observar importantes avanços na mídia quanto à abertura para tratar temas vedados até o momento e denunciar personagens que apareciam até então como intocáveis. Pouco a pouco foi sendo levantado o veto tácito a respeito das violações dos Direitos Humanos, da sexualidade, da moral pública e privada, dos enriquecimentos ilícitos, dos abusos de poder, das negligências dos funcionários públicos e outras matérias de interesse da cidadania. Essa abertura levou o então ministro da Secretaria Geral do Governo, Francisco Vidal, a dizer que os meios de comunicação no Chile tinham finalmente amadurecido, deixado as calças curtas.

Embora tenha marcado o fim de certos medos e censuras tácitas, tal abertura não mudou radicalmente o panorama geral de uma imprensa por cujas páginas desfilam ainda os mesmos nomes, as mesmas fontes, os mesmos consensos entre os grupos mais privilegiados do país e certos setores da Concertação.

Somou-se a esse quadro de carência de pluralismo real o desinteresse do Estado por promover o direito à comunicação dos setores marginalizados, estigmatizados e discriminados que deveriam ter um espaço no debate social. Tampouco existiram estímulos para o surgimento de mídias locais, regionais e comunitárias que pudessem equilibrar, com outros pontos de vista, o predomínio de um mesmo setor ideológico no cenário dos meios de comunicação chilenos.

## **AS BARREIRAS DE ACESSO À PROPRIEDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E SUA MANUTENÇÃO**

Não conhecemos estudos que expliquem cabalmente as razões que levaram quase todas as tentativas de uma imprensa diversa ao fracasso. A causa primeira e óbvia é a escassez de recursos para sobreviver ao período necessário para se consolidar e, portanto, para se financiar. Ex-donos de diferentes mídias comentavam informalmente que teria bastado para eles uma pequena parte do investimento estatal em matéria de publicidade para sobreviver, mas que não contaram com o menor apoio.

Interessado na recorrência desse argumento como explicação do fracasso das mídias emergentes, o Observatório de Mídias Fucatel encomendou, em 2005,

uma pesquisa sobre o investimento publicitário do Estado e das empresas estatais. O estudo revelou que, durante o ano da pesquisa, El Mercurio se beneficiou com 48% das despesas do Estado em mídias escritas, enquanto Copesa (La Tercera) absorveu 29%, de um total de 4,31 bilhões de pesos chilenos, equivalentes a 8 milhões de dólares da época, gastos pelo governo central, prefeituras, serviços e instituições do governo (Fucatel, 2006).

Vemos nesses resultados os nocivos efeitos da ausência de uma política de mídia estatal. É evidente que o Estado não pode determinar, sem critérios de eficiência comunicacional, onde investir os recursos para publicidade, mas, de acordo com a pesquisa, uma parte deles não tem requerimentos precisos para sua alocação e teria podido se traduzir em uma maior diversidade de mídias em forma proporcional, conforme sua importância.

O estudo realizado por Fucatel motivou, em junho de 2006, a formação de uma comissão de inquérito da Câmara dos Deputados, presidida pelo então deputado Marco Enríquez-Ominami e integrada por todos os setores representados no Parlamento. A tarefa dessa comissão foi concluída no dia 17 de outubro de 2007, com uma petição para o governo de uma lei que regulasse a publicidade estatal e que fizesse o Estado estabelecer mecanismos de apoio às mídias locais ou regionais.

Essa iniciativa foi relatada durante o governo da presidente Bachelet, mas dorme no Parlamento.

Acreditamos, contudo, que, sem necessidade de uma lei, se os governos da Concertação tivessem posto o pluralismo e a diversidade de mídias dentre seus objetivos principais, os diferentes serviços do Estado, sem coerção alguma, poderiam ter atuado de outra forma.

À guisa de exemplo, o Estado francês financia mídias de circulação restringida com o mero propósito de garantir a expressão de todas as correntes de pensamento.

## **O QUE ESPERAMOS DAS REFORMAS DA TV?**

As reformas da TV no cenário crítico que descrevemos acima aparecem como uma grande oportunidade para modificar a situação da mídia no país. E embora a presidente Bachelet tenha concordado com sua transcendência no

primeiro anúncio que fez sobre sua política de comunicações (abril 2007), os projetos enviados ao Congresso em dezembro de 2008 não acolheram as demandas cidadãos e imperou a visão do ministro Cortázar, inimigo de mudanças substanciais no regime de concessões. A passagem dos projetos pela Câmara dos Deputados não melhorou a situação da TV pública e em breve sairá à luz o resultado da reforma da lei do CNTV. O Senado será a última instância para fazer modificações nesses projetos.

## NOSSAS PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES

**TV pública:** A legislação vigente da Televisión Nacional (TVN) foi fruto de negociações que se deram em um período excepcional, com senadores designados e com a estação pública beirando a falência e sem nenhuma credibilidade, produto do uso que havia feito deste meio a ditadura. Para aprovar a entrega de recursos que garantissem sua subsistência, estabeleceu-se em seu marco regulador que o canal teria que se autofinanciar e disputar audiências de igual para igual com os sinais privados. E mesmo o canal público tendo conseguido, durante esses anos, manter suas arcas em ordem, no terreno dos conteúdos suas contribuições tem sido desiguais e por momentos é difícil diferenciar sua programação da de seus concorrentes movidos só pelo lucro.

A TVN não corresponde àquilo que se entende no mundo inteiro por um canal público, isto é, o espaço onde é possível encontrar a programação que o sistema comercial não costuma oferecer e onde se expressam os setores silenciados pelos canais comerciais. A obrigação de autofinanciamento obrigou os executivos da TV pública a privilegiar a disputa pela publicidade e não investir o suficiente em propostas inovadoras, diferenciadoras e democratizadoras do país. A tela da TVN não é reconhecida pelas pessoas como o lugar prioritário onde conhecer a opinião de atores sociais ausentes de outras mídias. Em termos gerais, a TVN conforma sua pauta informativa de maneira similar à dos canais comerciais, com leves progressos nos dois últimos anos.

No momento de abordar o inevitável processo legislativo para passar da TV analógica para a digital, ficou claro, por parte do governo e da sociedade civil, que esta era também a oportunidade de corrigir as falhas da TV pública. A presidente, por sua vez, havia assumido compromissos nessa matéria com alguns setores políticos. O projeto encaminhado significa um grande progresso,

na medida em que foram especificadas de forma mais detalhada as missões do canal público, mas na passagem pelo Ministério da Fazenda as propostas tendentes a introduzir alguma forma de financiamento público que permitisse cumpri-las foram eliminadas. No que se avançou na tramitação, as reformas são insuficientes, dado que a TV pública aumenta suas obrigações de serviço público, mas não são outorgados, no projeto de lei, os meios para cumpri-las. Caso isso não for reparado na Câmara dos Deputados e no Senado, posteriormente, pouco terá adiantado redefinir a missão da TVN.

É preciso acabar com as vacilações diante da possibilidade de financiamento estatal, colocando a TVN à frente da digitalização e orientando seus conteúdos programáticos para uma oferta realmente útil para a participação cidadã, capaz de entregar a informação e reflexão crítica que escasseia nas estações comerciais, assim como corrigir o grave centralismo existente, dando um espaço de caráter nacional aos conteúdos regionais.

**O CNTV e regime de concessões:** No que diz respeito à lei que reformará o Conselho Nacional de Televisão (CNTV), a última versão do projeto não considera como condição para a entrega de uma concessão o compromisso do concessionário explicitando o objeto da concessão no que se refere aos conteúdos que se pretende oferecer.

Da mesma forma, não se garante uma reserva de espectro radioelétrico para a instalação de um transportador público, requisito indispensável para que os concessionários de menores recursos possam transmitir sem discriminação alguma seus conteúdos, situação que não pode ser assegurada com um transportador privado. Sem essa garantia, a grande aposta do governo para aumentar a diversidade – através de emissoras locais, regionais e comunitárias – será letra morta.

Também nos parece que a reserva de seis megahertz prevista para a continuidade dos atuais canais concessionários, assegurada na proposta enviada pelo Executivo ao Parlamento, deveria estar supeditada a um projeto de repartição do espectro que permita a existência de um transportador público e a disponibilidade, da mesma largura de banda, para pelo menos três novos concessionários nacionais. Caso contrário, será mantido o poder dos atuais concessionários, que terão multiplicado, sem custo nenhum, seus direitos e possibilidades de negócios. Além disso, aparece como pouco recomendável que a lei garanta aos canais uma determinada largura de banda quando no plano

internacional a tendência é buscar a máxima flexibilidade para adaptar as novas regulamentações na matéria em função das mudanças tecnológicas e não permitir amarras que, como em outras áreas das comunicações, deixem obsoleta a regulamentação em pouco tempo.

Exigimos, igualmente, o fim dos privilégios históricos dos atuais operadores no que se refere às concessões indefinidas e solicitamos que sejam estabelecidas reservas de capacidades espectrais para a televisão educativa, cultural, comunitária e regional.

**A TV comunitária:** Uma das grandes oportunidades abertas pela TV digital terrestre é a entrada de novos atores no cenário televisivo, que sejam portadores de outros conteúdos e de novos olhares. Nesse sentido, surge uma esperança para o desenvolvimento e fomento de canais comunitários, educativos e culturais em diversas partes do território.

Se por um lado é certo que o projeto Bachelet propõe reservar 40% do espectro radioelétrico para as televisões “locais, regionais, comunitárias e culturais nacionais”, por outro, não nos parece adequado que se misturem televisões de diferentes naturezas na reserva. As televisões comunitárias, de acordo com o estabelecido pela União Europeia, a Unesco, a Associação Mundial de Rádios Comunitárias, pelos especialistas no tema e pelos próprios atores da televisão alternativa no nível mundial, devem possuir uma série de características que as diferenciem categoricamente de outros modelos televisivos.

O mais importante, para os especialistas e organizações internacionais, é a participação horizontal, direta e democrática das comunidades de origem na gestão, administração, criação e, de modo geral, em todos os processos que implicam fazer televisão comunitária. O anterior produz “empoderamento”, ou seja, crescimento dos membros da comunidade na gestão comunicacional, sentido de pertencimento e consciência social.

Visto de outro ângulo, as televisões comunitárias são atores sociais, sem fins lucrativos. Isso não significa que tenham que ser precárias nem necessitadas, mas sim que seus eventuais lucros devam ser reinvestidos na geração de conteúdos comunitários e em manter a missão social da emissora. Tampouco deveriam estar limitadas em sua cobertura como estabelece o projeto de lei. Além dos canais que correspondem a um território específico – povoado, bairro – também poderiam surgir perfeitamente outros ligados a comunidades de interesses – mapuches, mulheres, jovens, etc. – que pudessem se postular a

concessões comunitárias e ter materiais de diferentes lugares do Chile para serem emitidos, por exemplo, através de um transportador público.

Devem ser, afora isso, mídias independentes, não governamentais, não podem estar capturadas por proselitismos políticos nem religiosos, nem ser controladas por partidos políticos, igrejas ou empresas comerciais. Por último, devem prestar contas de suas atividades, programação e decisões junto à comunidade que lhes permitiu se desenvolver.

O projeto Bachelet faz bem em legitimá-las como parte importante do cenário comunicacional, já que hoje as existentes em nosso país se encontram em uma situação de a-legalidade, sem reconhecimento de nenhum tipo e sujeitas à aplicação do artigo 36-6 da Lei Geral de Telecomunicações, que penaliza as transmissões ilegais.

As autoridades de diversos organismos relacionados – Subsecretaria de Telecomunicações, Conselho Nacional de Televisão – manifestaram estar acordo com o fomento dessas televisões e reconheceram sua importância para gerar uma maior diversidade e pluralismo na mídia, mas não disseram em termos concretos como pretendem estimular, de um ponto de vista econômico, o seu desenvolvimento e profissionalização.

Nesse sentido, é preciso frisar, como está colocado no discurso de Bachelet ao apresentar o projeto, a necessidade de incorporar diferentes tipos de subsídios para seu fomento, como o de “antena” – hoje restrito a maior cobertura em zonas isoladas – e do fundo de qualidade do CNTV, especificando os mecanismos precisos que permitirão dar viabilidade econômica a estas televisões comunitárias.

Para a Mesa de Cidadania e TV Digital, da qual faz parte o nosso Observatório Fucatel, é um tema de grande interesse que as televisões culturais, comunitárias e educativas se multipliquem como espaços privilegiados de expressão da cidadania organizada. Paralelamente, centenas de profissionais e estudantes estão promovendo, através de uma entidade privada, o fomento de uma TV educativa no cenário digital. O problema é que essas boas intenções continuarão sendo apenas quimeras se a lei que o Parlamento finalmente aprovar não estabelecer com clareza medidas específicas para o crescimento e profissionalização das emissoras que hoje existem e para o surgimento de novos espaços de TV educativa, cultural e comunitária.

## AS DEMANDAS QUE RESTITUEM O ESTADO COMO GARANTIDOR DA DIVERSIDADE

O governo deveria revisar os projetos enviados ao Parlamento que abrem a possibilidade de incorporar novos emissores, sem medo de mexer nos privilégios dos já instalados, que ocupam o espaço completo. Para tanto, teria que impedir que a capacidade espectral para concessões nacionais seja tomada como uma entrega sem concurso para os atuais concessionários. Igualmente, deve-se introduzir a exigência de um compromisso em matéria do uso que será feito da concessão, abolindo a mera apresentação de um projeto técnico como requisito para a atribuição de uma concessão. A partir daí, poderão ser regulamentadas as condições para a renovação, cessão e venda de um bem, entregue gratuitamente, que é propriedade de todos os chilenos e deve responder ao interesse público. Isso significaria uma mudança substancial no reconhecimento das frequências como bem público e do Estado como garantidor da diversidade. Não seria a Subsecretaria de Comunicações, ou seja, o governo de turno, quem escolhesse o melhor candidato, mas sim o CNTV, em função dos requerimentos da sociedade chilena em termos de uma oferta de conteúdos diversos em todos os planos.

Para isso, é necessário reformular o artigo 1º da Lei do CNTV sobre o “correto funcionamento dos canais” – que atualmente se refere em essência à “proteção espiritual da infância” e aos “valores culturais da nação” – introduzindo aspectos que fomentem a diversidade e o pluralismo.

**O dividendo digital:** Uma preocupação que deveria estar presente no Parlamento é a que tange ao que faremos como país com o espectro liberado pela migração para a TDT (Televisão Digital Terrestre). Nesse assunto, estimamos que seja necessário elaborar uma política de reutilização desse espectro em finalidades compatíveis com a liberdade de expressão e com o direito à informação. É uma oportunidade para devolver esse espectro para a sociedade civil e assim reconstruir as bases do empoderamento cidadão (União Europeia 2010, PIDC 2008). Não deveríamos aceitar que seja destinado, como já dissemos, a aumentar o poder das empresas de telecomunicações.

## BIBLIOGRAFIA

AMARC 2010: "Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual", Buenos Aires 2010).

ARRIAGADA HERRERA, Genaro 2003: "La actual crisis política", Asuntos Públicos, Política Nacional, Informe N° 286, Santiago, 2003.

Fucatel 2006: Análisis y Distribución del Avisaje Publicitario de las Empresas Estatales. Ediciones Observatorio de Medios Fucatel. Santiago, maio de 2006, pp. 81-86.

GUMUCIO, Manuela y Vicente Parrini (2009) "Política comunicacional de la Concertación", em Quiroga, Yesko e Jaime Ensignia (eds.) *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, pp. 301-332.

KRÖHNE Walter 2005: "Las dos caras de la Libertad de Expresión en Chile (1990-2005)", Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 2005.

OBSERVATORIO 2006: Pesquisa José A. Camacho, "Percepción ciudadana de la TV" e "Percepción ciudadana de la prensa", pesquisa dirigida por Andrea Valenzuela; 2006.

PIDC 2008: "Indicadores de desarrollo mediático: marco para analizar el desarrollo de los medios de comunicación social", aprobado por el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo de 2008).

UNIÓN EUROPEA 2010: Planteamiento común sobre el uso del espectro liberado por la conversión al sistema digital (2010/C 8 E/11, UE).

# COMUNICAÇÃO(ÕES) NA AMÉRICA LATINA: MAIS DO QUE MÍDIA E CAMPANHAS

Por Claudia Lagos Lira e Victoria Uranga Harboe

*Posso imaginar La República sobrevivendo até a um Golpe militar, a uma ditadura. Não importa as concessões que haja que fazer. Nenhuma causa é suficientemente importante para pôr em risco La República. Nossa causa é de longo prazo, porque trabalhamos sobre as consciências e as consciências mudam aos poucos, mas para jamais voltarem atrás. Cuidemos do fundamental, que é La República. Esqueçamos o circunstancial que é o modo como a sociedade ou os grupos protestam ou enfrentam o governo. La Guerra de Galio, Héctor Aguilar Camín (1994: 188).*

Na era da informação, governar é comunicar.  
Steven Griner e César Arias (2008: 29).

## INTRODUÇÃO

A combinação de partidos progressistas e meios de comunicação tem resultados diversos, mas também constantes que oferecem lições para observar o presente e delinear o futuro. Ao falar de políticas de comunicação e, em particular, das relações do mundo político com os meios de comunicação, o progressismo tem se tornado conservador no sentido mais estrito do termo: isto é, que não modifica o estado das coisas ou, no máximo, faz pequenos ajustes. Isso pode ser um sintoma do enfraquecimento desse setor político ou de uma retroalimentação necessária de aprendizagens que revitalizem as relações com a cidadania.

É importante assinalar que a reflexão que propomos neste texto surge do seminário "Partidos políticos progressistas e meios de comunicação no Cone Sul", realizado em dezembro de 2010 e organizado pela Fundação Friedrich Ebert em

Santiago do Chile<sup>1</sup>. Daí que este artigo tenha se inspirado no debate e nas falas (assim como nas omissões) que circularam durante dois dias de encontro entre representantes de partidos políticos e centros de estudos progressistas da região. Mas as opiniões aqui tecidas são de plena responsabilidade de suas autoras e, embora recolham e tentem articular o que foi vertido no encontro, como todo recorte e seleção, podem resultar numa traição.

Partimos, assim, das afirmações de Ángeles Fernández, diretora executiva da Fundação Chile 21, quem afirma que “(na) análise dos meios de comunicação... a resposta não se resolve com modelos simples (e, portanto) a política progressista não pode continuar evitando o tema”<sup>2</sup>. A preocupação parte do entendimento de que “a mídia incide na governabilidade e na democracia; (que) habitamos uma democracia midiática, (onde) comunicação e política são celebrações do ego, mistura de amor e ódio, por seu papel estratégico na economia e na política” (Rincón, 2010)<sup>3</sup>.

Assim, para os partidos e movimentos progressistas da região, a inter-relação com os meios de comunicação é um desafio fundamental que devem encarar<sup>4</sup>, tanto pela relevância da problemática quanto pelo consenso em relação a se tratar de uma dívida de sua agenda política e programática. É paradoxal, nesse sentido, constatar que, nas palavras de Manuela Gumucio, diretora executiva do Observatório de Mídia Fucatel, “este encontro ocorre no país onde isso não é tema”<sup>5</sup>.

Mas qual é a agenda de comunicação do chamado progressismo no continente? Mais ainda: é legítimo se perguntar se houve uma agenda explícita, claramente delineada e defendida por parte desse setor político na América Latina<sup>6</sup>. Quais são as densas redes nas quais ficaram presas as intenções de empreender reformas ou impulsionar políticas públicas em comunicações que

---

1 As autoras agradecem o convite da Fundação Friedrich Ebert ao encontro e a colaborar na presente publicação. Não obstante, todas as opiniões e propostas são de exclusiva responsabilidade destas.

2 Em inauguração do seminário “Partidos políticos progressistas e meios de comunicação no Cone Sul”, realizado nos dias 6 e 7 de dezembro de 2010, em Santiago do Chile, de agora em diante “seminário Partidos”..

3 Em inauguração do “seminário Partidos”.

4 Como destacou Achim Wachendorfer, representante da Fundação Friedrich Ebert, na Argentina em “seminário Partidos”.

5 Em “seminário Partidos”.

6 Ver capítulo de Gustavo Gómez neste mesmo livro.

vão além das estratégias comunicacionais ou do *marketing* político? Como propor estratégias sustentáveis nessas matérias quando mídia e políticos compartilham, mas ao mesmo tempo disputam, os espaços políticos e simbólicos das sociedades latino-americanas? Se não é possível identificar mídias independentes – em estrito senso – já que todas as organizações de imprensa estão constrangidas, vinculadas ou sujeitas a diversos interesses e fazem parte de uma densa rede de relações (Nerone, citado por Waisbord, 2000), como romper o nó que ata as relações entre o poder político e a mídia, onde os primeiros sentem como ataques pessoais os ditos e feitos dos segundos, mas, ao mesmo tempo, se necessitam mutuamente?

O presente artigo está dividido em quatro partes: a primeira aborda as origens comuns da imprensa e dos projetos políticos independentes na América Latina e como esta relação simbiótica é uma característica até os nossos dias; isso dá pistas que nos permitem uma maior compreensão do campo da comunicação e da política no século XXI. A segunda parte se submerge nas reflexões em torno das relações entre comunicação e política; na terceira, analisamos algumas das limitações que dificultam o desenvolvimento de políticas públicas de comunicação e, finalmente, propomos alguns caminhos possíveis para enfrentar os desafios identificados.

## 1. MÍDIA POR E PARA POUCOS

*Em um país livre, os partidos devem fazer ouvir sua opinião (...)  
Hoje os mais altos representantes de um partido não são mais do  
que uma parte da opinião pública.*

*Hoje um partido, para ser a opinião pública, precisa se aproximar dela,  
impregnar-se de suas aspirações.*

*De outra forma não alcança senão triunfos de uma hora e favores quebradiços.*  
Editorial, jornal *El Ferrocarril*, 2 de abril 1872 (Santa Cruz)

*Nada tem sido feito contra o poder desses grandes grupos (de mídia)...  
particularmente no Chile e no Brasil, esses temas não foram tratados*  
Gustavo Gómez<sup>7</sup>

Há pelo menos uma década, as relações entre os políticos –principalmente alguns presidentes latino-americanos– e os meios de

---

<sup>7</sup> Em “seminario Partidos”.

comunicação estão pegando fogo. O presidente venezuelano, Hugo Chávez, não renovou licenças de rádio e televisão e os organismos de seu governo têm realizado fiscalizações inquietantes e, muitas vezes, seletivas contra os meios de comunicação radioelétricos que não se localizam em sua órbita de influência (OEA, 2003; Cañizález, 2009). O governo venezuelano e o boliviano – este último sob a administração do primeiro presidente de origem indígena, Evo Morales – impulsaram a criação de redes de mídias comunitárias em seus países; na Argentina, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, até agora, tem sido fonte de conflitos políticos entre a administração de Cristina Fernández e as grandes mídias que chegaram, inclusive, até os tribunais de justiça<sup>8</sup>; as tentativas do presidente equatoriano, Rafael Correa, e do ex-presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>9</sup>, de empreender algumas transformações na regularização do setor derivaram também em problemas para esses governos<sup>10</sup>. No caso de Honduras, uma missão internacional que visitou o país no final de 2009 constatou que a convivência entre a mídia, a liderança política, o poder de turno e alguns jornalistas, bem como uma enorme insegurança e autocensura, são alguns dos principais obstáculos nesse país (Article XIX, 2009).

No entanto, longe de ser um fenômeno contemporâneo, esse confronto entre poder, política/políticos e meios de comunicação é advertido já na própria constituição dos Estados latino-americanos e nas origens da imprensa no continente. A preocupação hoje é acentuada pelo papel das novas tecnologias: embora o jornalismo sempre tenha selecionado fatos como noticiosos, a partir da ênfase dada a certos atores ou situações em relação a outros, também é certo que, com os novos mecanismos técnicos, pode criá-los de tal forma que, do contrário, não existiriam (Tuchman, 1978; Gomis, 1991; Waisbord, 2000; Stange e Salinas, 2009). Daí que se acirre a preocupação pela influência dos meios de comunicação nas sociedades contemporâneas.

A emergência de um ecossistema de mídia na América Latina durante e depois dos processos de Independência foi possível graças à ação política e sua

---

8 Ver neste mesmo livro o capítulo de Marino, Mastrini e Becerra.

9 Ver neste mesmo livro o capítulo de De Lima.

10 Ver os relatórios anuais da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, disponíveis em <http://www.cidh.oas.org/relatoria/docListCat.asp?catID=24&IID=2>

estreita vinculação com os projetos ideológicos contingentes: hoje, como ontem, é impossível dissociar a disputa política do espaço comunicacional no continente.

A imprensa primeiro, e as mídias eletrônicas como o rádio e a televisão depois, nasceram sob a sombra dos movimentos sociais e dos partidos políticos e, inclusive, graças à ação decidida (mas nem por isso desinteressada) dos governos de turno. Isso marcou a identidade dos meios de comunicação ao longo das décadas, até hoje (Ossandón e Santa Cruz, 2001; Santa Cruz, no prelo; Becerra e Mastrini 2006/2009; Waisbord, 2000).

É o que alguns autores denominaram “imprensa doutrinária” ou “doutrinal”, e que predominou ao menos durante as três primeiras décadas do século XIX (Álvarez, citado por Santa Cruz, no prelo). Eventualmente, informar podia estar entre os objetivos desse tipo de mídia, mas não era sua finalidade última. De fato, não se tratava só de imprensa de divulgação ideológica; estávamos diante de meios que eram veículos ao mesmo tempo que atores políticos, com “capacidade material para gerar ‘fatos’ políticos (seja orquestrando campanhas, seja circulando rumores, etc.), enfim, capazes de ‘operar’ politicamente, ‘intervir’ sobre a cena partidária, servindo de base para as diversas tentativas de articulação (ou desarticulação) de redes políticas” (Palti, citado por Santa Cruz, no prelo). Hoje, “esta dimensão não é apenas um recurso, mas sim o próprio espaço onde se realiza a ação política, a intervenção na esfera pública” (Cañizález, 2008).

Essa atuação política dos meios de comunicação teve um papel gravitante na história da América Latina. No caso chileno, o exemplo de *El Mercurio* talvez seja o mais conhecido (Lagos, 2009), mas a chamada “imprensa de trincheira” da segunda metade do século XX também foi estudada por seu protagonismo nas transformações políticas dos anos ‘60 e ‘70 e, inclusive, dos ‘80 (Bernedo e Porath, 2003-2004; Dooner, 1989; Dermotta, 2002). No restante do continente, a literatura também documenta o fenômeno (Blaustein e Zubieta, 1998; Waisbord, 2000; Cañizález, 2009).

No decorrer do tempo, as coisas não foram muito diferentes para a imprensa no continente: a suas origens vinculadas ao poder – partidos e movimentos políticos e Estado – soma-se o fato de que os países da região tenham se caracterizado por “uma instabilidade política constante”, por uma “longa ausência de períodos democráticos extensos”, o que dificultou as tentativas de constituir uma imprensa crítica na América Latina (Waisbord, 2000: XXI).

Desde suas origens, no calor da luta ideológica, a imprensa foi mais um campo de batalha na configuração dos novos Estados após a Independência e, no transcorrer das décadas, foi um espaço onde se confrontaram os diferentes projetos de sociedade levantados por forças políticas. De fato, os debates sobre a identidade da imprensa e sua influência caracterizaram as sociedades latino-americanas durante décadas (Waisbord, 2000).

A relação entre comunicação e política; ou políticos e comunicação; ou meios de comunicação e política (que parecem sinônimos, mas, como veremos mais adiante, não são), continua sendo complexa, cheia de contradições e desafios que provoca sentimentos (e ações) contraditórios por parte do mundo político. Basicamente, porque a mídia é um trampolim indispensável para chegar ao poder e, muitas vezes, também para governar. E vice-versa, o confronto-encontro entre a imprensa e o governo foi sempre uma constante na América Latina durante os séculos XIX e, principalmente, XX<sup>11</sup>.

Para efeitos do presente artigo, “devemos limitar o que entendemos por comunicação política aos processos comunicativos que se relacionam com a constituição da coisa pública, com os processos puramente políticos ou governamentais, com a construção noticiosa de tais fatos e, da nossa perspectiva, com todo o debate sobre os direitos humanos” (Cañizález, 2008).

O cenário no qual confluem a comunicação e a política se caracteriza necessariamente pela tensão “porque põe em contraposição direitos fundamentais como a liberdade de expressão e a necessidade de gerar condições de maior equidade e pluralismo na concorrência política” (Griner e Arias, 2008). Além disso, porque “pretende que um ator político abra mão de pensar em seu próprio sucesso em nome da integração de todos na decisão final. Parece pedir demais da profissão política; porém essa é uma das pretensões mais comuns da atualidade” (Ordóñez, 2008).

Apesar de a América Latina, desde os anos '80, ter deixado para trás as ditaduras e, portanto, a censura direta e grosseira, os mecanismos de influência, manipulação, suspeição têm se multiplicado, diversificado, sofisticado. Um exemplo disso é o caso chileno, onde a liberdade de expressão é vulnerada de

---

11 Mas não se trata de um fenômeno próprio da modernidade: já no mundo antigo, com a emergência da retórica e da persuasão como armas fundamentais do mundo político ancoradas na linguagem, podemos encontrar as raízes da sempre conflitante relação entre a comunicação e a política (Arancibia, 2006).

maneira indireta, entre outras causas, pelos níveis de concentração de meios de comunicação (Becerra e Mastrini, 2006 e 2009; Mönckeberg, 2009). Como apontado no Relatório 2003 de Direitos Humanos Diego Portales: “O direito humano fundamental de ter acesso à informação e, mais genericamente, de receber todo tipo de informações, encontra um sério obstáculo no Chile na forte concentração econômica dos meios de comunicação social” (UDP, 2003: 236)<sup>12</sup>.

Também podemos citar o uso e abuso do investimento publicitário por parte dos Estados para manipular o que se publica ou não; para premiar ou castigar as mídias e os jornalistas segundo sua proximidade ou não dos governos de turno. Mas essa relação não é nova: os subsídios e ajudas estatais sempre foram indispensáveis na sobrevivência dos jornais e, com poucas exceções, o Estado foi consistentemente o principal anunciante da imprensa (Waisbord, 2000; ADC-Justice Initiative, 2008).

Tanto isso é assim que, como menciona Gustavo Gómez em seu capítulo deste mesmo livro, a estrutura de mídia que existia no início dos governos progressistas se manteve. Ou seja, os governos autodenominados “progressistas” não alteraram a estrutura de mídia com a qual assumiram suas administrações. Tanto esses governos quanto as coalizões que os respaldam mostram-se desconformes com o estado atual da questão, mas não têm sido capazes de mudá-lo, não o incluíram entre suas prioridades, ou preferiram manter o estado da questão para avançar mais nos pontos prioritários de sus programas de governo. Enquanto campo de luta política, evitam um confronto direto que quem sabem (sabemos) que são atores políticos.

---

12 Em seus relatórios anuais sucessivos, o Centro de Direitos Humanos da UDP tem reiterado sua preocupação nesta matéria.

## 2. POLÍTICA E COMUNICAÇÃO: UM CASAMENTO BEM (MAL) SUCEDIDO

*Não pode haver um governo progressista que não trate o tema da democratização das comunicações. É necessário repensar por que não houve programa nem políticas públicas a respeito. Quando é a hora? Quando se dão as condições para a briga? (...) É agora ou nunca*  
Gustavo Gómez<sup>13</sup>

*A política se nutre de assuntos econômicos, sociais, culturais, religiosos, étnicos, linguísticos, etc. A atividade política se ocupa, então, da emergência de problemas coletivos, da revelação das demandas dirigidas às autoridades públicas, da elaboração de projetos e seu modo de resolução. Em cada um desses processos está implicada a comunicação e sua contribuição para a política é onipresente, trate-se da socialização e participação, da elaboração da agenda, da mobilização ou da negociação*  
Gerstlé, 2005: 23.

Como diz Castells, as redes de comunicação são essenciais para a construção do poder e do contrapoder político, já que são plataformas de elaboração de significados e de disputa de sentidos. “O poder se exerce fundamentalmente construindo significados na mente humana mediante os processos de comunicação que têm lugar nas redes multimídia globais-locais de comunicação de massas, incluída a autocomunicação de massas” (Castells, 2010: 535). Isso os atores políticos têm bem claro para si: eles precisam dos meios de comunicação para difundir e receber retroalimentação; em outras palavras, construir relações de poder com a cidadania. Desde os estudos clássicos em comunicação, do início do século XX nos Estados Unidos, esta é uma preocupação central nos fenômenos comunicacionais.

Desse casamento por convivência e conveniência, surgem as políticas públicas de comunicação. Estas podem manifestar seus impactos a partir da omissão (não definir essas políticas explicitamente ou apoiar processos de desregulação são ações que têm consequências) ou de definições específicas com diversos níveis de articulação. Não obstante, a primeira coisa curiosa é que se chamem as políticas de comunicação de “políticas públicas”: por acaso a política pode ser privada? Apesar da redundância, esta parece necessária. E é

---

13 Em “seminario Partidos”.

também importante explicitar o desejável com nome e sobrenome: políticas públicas de comunicação... para o desenvolvimento.

Quando colocamos o foco nos partidos progressistas que estiveram governando ou ainda governam no Cone Sul, observamos que as políticas públicas de comunicação não foram tema, não estiveram dentre suas prioridades ou trabalharam com uma concepção muito limitada<sup>14</sup>. De fato, para alguns, "os governos progressistas também podem ser um obstáculo"<sup>15</sup>.

Uma dessas limitações é a atenção desmedida que eles dedicam aos meios de comunicação tradicionais, em desmedro de uma aproximação integral ao sistema de mídia e à comunicação em geral. Isso trunca seus impactos, porque se tende a privilegiar uma visão instrumental, reducionista e, por que não dizer, muitas vezes manipuladora. Além do mais, essa aproximação desconhece as transformações que estão ocorrendo em outros espaços midiáticos com igual ou maior impacto, como são a telefonia móvel e as redes sociais. Uma definição abrangente e desafiante é a proposta por Marcial Murciano:

*...as novas formulações romperam com os esquemas anteriores, definindo as políticas de comunicação não como ações setoriais que atuavam apenas sobre segmentos das mídias tradicionais e alguns de seus conteúdos, mas sim como ações que abarcavam o conjunto das atividades comunicativas, como a publicidade, a circulação da informação, as emergentes tecnologias da informática e das telecomunicações, as práticas jornalísticas, a pesquisa acadêmica dos processos de comunicação, o sistema de regulação da mídia e a própria formação dos jornalistas. A transcendência dessa nova concepção das políticas de comunicação residia em que sua implementação perseguia a reestruturação de todo o sistema comunicativo de uma sociedade, para que este servisse de uma forma intensiva e coerente às novas estratégias globais e integradas do desenvolvimento (Murciano 2009:1).*

---

14 Para mais detalhes, ver capítulo de Gustavo Gómez neste mesmo livro.

15 Assistente ao "seminário Partidos".

Do mundo político também chegam sinais de que há focos que devem ser mudados nessa relação com a mídia, porque mudou a relação com as pessoas e porque o mundo também mudou. Um exemplo é a iniciativa Chile 2030: sete desafios e um imperativo de equidade, do ex-presidente Ricardo Lagos como uma proposta para debater o Chile que queremos. Ele identifica a democracia 2.0 e a relação com a mídia como o primeiro dos desafios:

*Por mais de um século, nós nos acostumamos ao esquema em que as mensagens tinham dois extremos: em um estava o emissor, e no outro, milhões de consumidores ávidos por receber a mensagem. No século XIX, todo político queria ser dono de um jornal; na primeira metade do século XX, de uma rádio; e no último terço deste, de um canal de televisão: o objetivo era chegar ao máximo de cidadãos possível. Hoje, emissores e receptores se confundem na rede. Amanhã, governos e partidos, cidadãos e militantes, poderão intercambiar opiniões e se consultar cotidianamente. Será outra forma de fazer política. Temos de nos preparar para isso. (Lagos, 2011, 10-11)*

Devido à enorme relevância da imprensa no cenário político, costuma-se considerar que falar de comunicação é falar de mídia, simplificando o fenômeno e o campo. Mas mesmo aceitando que “os meios de informação sejam um aspecto fundamental... dos processos de socialização, da cultura, do acontecer político e sua simples presença sem sujeição ao controle do Estado pode ser um indicador da existência de uma democracia em um país determinado..., eles não são de modo algum sinônimos de comunicação no sentido profundo e de transversalidade social que esta tem, com suas implicações e capacidades relacionadoras” (Alfonzo, 2007).

Esse olhar limitado que predomina sobre estratégias políticas e comunicacionais tem sua máxima expressão em épocas de campanha política. Nesse períodos, os partidos políticos e seus protagonistas tendem a ver a aparição nos meios de comunicação como a única dimensão possível da comunicação. A febre por “estar” na mídia parece diluir todo o resto. De fato, “alguns estudos estimam que a contratação de espaços em televisão, rádio e pesquisas representa entre 60% e 80% dos gastos totais das campanhas (Rial, citado por Griner e Arias, 2008: 15). E isso, aliás, com escassas ou nulas ações que

incluam as novas tecnologias: “Na América Latina, os partidos políticos não desenvolveram uma estratégia contínua de proselitismo para o eleitorado virtual<sup>16</sup>, o que reflete em parte a geração à qual pertencem seus líderes e os baixos níveis de desenvolvimento na região” (Griner e Arias, 2008: 32).

Esse desespero “por ter imprensa”, seja no processo de conquista do poder ou no exercício deste, cega os políticos a ponto de não lhes permitir enxergar suas nefastas consequências. Não só perdem a riqueza dos outros múltiplos espaços, mas também, torpemente, deixam os eleitores ainda mais distantes. Diversos são os estudos que destacam as relações entre a cobertura midiática durante as campanhas eleitorais e a queda do interesse da cidadania pelos temas políticos e o descrédito em relação ao mundo político<sup>17</sup>. E mais: a mídia muitas vezes goza de maior credibilidade do que os partidos. “Nas pesquisas do Latinobarômetro, a televisão tem 47% de credibilidade pública enquanto que os partidos políticos oscilam entre 19% e 22%” (Griner e Arias, 2008: 14).

O descrédito tem como um de seus componentes a distância: os políticos não têm tido o poder de se comunicar. Um exemplo chileno ficou em evidência no estudo “Cidadãos e Parlamentares frente a frente” (ICSO-UDP, 2011): enquanto 43,3% dos deputados confia nos partidos políticos, só 11% dos cidadãos compartilha dessa ideia.

Ao que parece, o desejável para muitos atores políticos seria um modelo de difusão, e não espaços comunicacionais que permitam relações de intercâmbio diverso com a cidadania na gestão pública. Uma pergunta teste poderia ser: Esse modelo de desenvolvimento e democracia, que se define como progressista, incorpora e concretiza a liberdade de expressão, a participação, o pluralismo e a transparência em sua política pública de comunicação? Os resultados são pouco animadores: concentração de mídias nas mãos de uns poucos, iniciativas cidadãs que buscam possibilitar o direito à comunicação e falta de abordagem integral das políticas públicas, são algumas das constantes na maioria dos países da América Latina.

---

16 No que diz respeito a este ponto, é necessário precisar que esta ausência de estratégias no uso de TICs a partir do mundo político pode se dever a um desconhecimento destas, mas, também, a que a dinâmica nas redes sociais é totalmente diferente das conhecidas até agora em comunicação política. É um âmbito sobre o qual ainda falta desenvolver mais pesquisa, a mais longo prazo e comparada.

17 Ver Dossiê “Elecciones y Medios de Comunicación” em Portal de la Comunicación [http://www.portalcomunicacion.com/monograficos\\_txt.asp?id=123&txt=81](http://www.portalcomunicacion.com/monograficos_txt.asp?id=123&txt=81)

A pior falácia nesse contexto é afirmar a inexistência de política de comunicação. Não definir uma política de comunicações implica, na grande maioria das vezes, a retirada do Estado e do seu papel na defesa do espaço público. Então é o mundo privado, com lógica de mercado, que predomina, e portanto, haverá lugares onde a oferta não chegará, por não ser comercialmente atrativo, ou terá características próprias de seus interesses privados.

Um exemplo disso é o que acontece com as novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e seu papel no desenvolvimento local. A capacidade que elas apresentam de mobilizar recursos materiais, informação e conhecimento não se transforma de forma espontânea em capital social para todos e todas. Pelo contrário, é necessário que existam políticas públicas que se ocupem da diversidade de pessoas e suas necessidades específicas para que efetivamente se produzam processos de apropriação e usos sociais significativos das novas tecnologias. Dessa maneira, se os telecentros fazem parte de uma estratégia de acesso público às TICs, a pergunta que segue é como trabalhar neles e a partir deles para permitir que os grupos mais vulneráveis os utilizem. Porque já sabemos que o *laissez-faire* não necessariamente traz benefícios nem desenvolvimento para todos por igual.

A renúncia dos partidos e governos progressistas a empreender reformas nessas matérias, em uma espécie de pacto implícito com a mídia e/ou com a direita, não faz sentido: “só nos faz perder tempo”, conclui Guillermo Mastrini<sup>18</sup>.

O predomínio de um olhar limitado para compreender e intervir em políticas públicas de comunicação também se evidencia na forma de entender o processo de comunicação. A comunicação como mercadoria tem sido uma das constantes. Ela é, portanto, gerida com parâmetros técnicos e fala-se dela como algo aparentemente neutro. Este tipo de aproximação não é inócuo. Sua principal consequência é ocultar uma concepção da comunicação como direito, como bem de primeira necessidade (Loretti, 2005), imerso na cultura e primordial para o exercício da cidadania. Nessa lógica, em vez de atores comunicacionais, narrativas e relatos para construir sentido do mundo, a conversa se centra, por exemplo, nos *bits*.

Apesar de tudo isso, nas palavras de Guillermo Mastrini, “o mérito é se o tema está se discutindo agora; há 20 anos atrás não se discutia; e a sociedade civil está muito mais envolvida”<sup>19</sup>.

---

18 Em “seminario Partidos”.

### 3. POLÍTICOS E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

A teoria da agulha hipodérmica vem adquirindo mais complexidade há várias décadas. De modo que hoje a influência dos meios de comunicação se entende tanto a partir das particularidades e necessidades das audiências como dos contextos de recepção e das diversas mediações. A partir desse marco de referência, os meios de comunicação, mais do que intercambiar opiniões, o que fazem é contribuir para reforçar as já existentes.

No entanto, a pugna entre meios de comunicação e políticos na América Latina tem entre seus componentes um temor destes em relação ao poder da imprensa como se ela fosse onipotente e não tivesse contrapesos. As falas de um político latino-americano são prístinas nesse ponto: “Os partidos políticos não podem dizer aquilo que quiserem na mídia”<sup>20</sup>. Isso deveria ser pesquisado em profundidade e sistematizado, mas, segundo os partidos, as contingências, entre outros fatores, as pejejas publicamente conhecidas e ventiladas nos diferentes países da região o demonstram claramente. Ambos os setores suspeitam um do outro.

E as percepções e opiniões vertidas pelos assistentes ao encontro “Partidos políticos progressistas e meios de comunicação no Cone Sul”, todos militantes de partidos autodenominados progressistas do continente, o sugerem:

- Não temos um conhecimento muito profundo sobre o que é a comunicação, (sobre) as estratégias de comunicação. Nos partidos, não fazemos discussão sobre comunicação.
- Nós políticos nos sentimos aterrorizados pelos meios de comunicação; há uma enorme vulnerabilidade da classe política frente à mídia. Nós nos sentimos inermes frente ao poder dos meios de comunicação, muito difícil de derrotar, porque não há possibilidades de direito de réplica.
- A classe política se sente encurralada pela mídia. É preciso vencer a ideia de que a televisão é imbatível. É preciso perder esse medo.

---

19 Em “seminário Partidos”.

20 *Ibíd.*

- Os meios de comunicação podem convencer, cooptar, para fazer com que os legisladores, os governantes, sejam mornos, sejam maleáveis.
- Há um grande medo em relação aos meios de comunicação. Por seu poder, por como eles moldam as culturas e as imagens dos políticos.

Todas apreciações que, aliás, parecem obviar o fato de que os políticos, de modo geral, têm mais e melhores possibilidades de ser visíveis para a mídia, de aparecer nela; muito mais do que um cidadão comum que carece por completo de ferramentas que permitam, por exemplo, contrabalancear o ingresso da mídia na sua privacidade<sup>21</sup>.

A perspectiva limitada da qual falamos no ponto anterior tem poucos matizes. Exagerando a ênfase poderíamos dizer que: os meios de comunicação equivalem à direita política, a homologar meios de comunicação com jornalismo<sup>22</sup> e com jornalistas, acreditar que a “solução” está em controlar os conteúdos ou então em apostar na criação e desenvolvimento de mídias partidárias que visibilizem exclusivamente suas ideias. Todo isso não passa, é claro, de uma simplificação que não só oculta matizes, mas também paralisa debates.

Mas, como avançar e sair do “odeio você, tenho medo de você, mas preciso de você”? Identificamos cinco elementos que atuam como limitações, mas, ao mesmo tempo, oferecem oportunidades de transformações.

#### > FALTA DE AUTOCRÍTICA

*...é um assunto difícil. É desconfortável para nós discutir sobre isso. Tem muito a ver com o fato de termos ido perdendo certa batalha cultural. A direita, por alguma estranha razão, aparece como defensora da liberdade de expressão... mas, curiosamente, a liberdade de expressão parece estar garantida apenas na grande mídia.*

*Não estaríamos aqui se não pensássemos que os meios de comunicação*

---

21 Por exemplo, em casos de blitz policiais filmadas por canais de televisão.

22 Obviando que os espaços informativos são apenas uma parte da programação, especialmente em mídias audiovisuais.

*são aliados da direita. Se isso não nos preocupasse ou se não víssemos isso tão claramente, não nos reuniríamos. A mídia tem sido aliada da direita, não só política, mas também culturalmente*<sup>23</sup>.

Um das reclamações recorrentes dos atores políticos contra os meios de comunicação é sobre estes serem parciais, manipuladores e os tergiversarem. Sem desconhecer o papel dos meios enquanto atores políticos, como ponderamos no presente texto, também é perceptível a ausência de uma autocrítica por parte do mundo político em relação a suas propostas (ou falta destas) na matéria e em seus próprios vínculos com as organizações de notícias. Ao menos uma das assistentes ao encontro “Partidos políticos...” propunha esta linha de análise: “Abusamos das ações dos meios de comunicação hegemônicos para não sermos autocríticos em relação a nossos erros políticos”.

Onde fica a autoavaliação dos partidos progressistas sobre esses itens e sobre aqueles que são próprios das políticas de comunicação? Não há vítimas e algozes nisso; aqui há atores e dinâmicas diversas que fazem parte das causas da situação e geraram condições que a propiciaram, talvez com boas intenções, talvez com intenções inconfessadas... mas isso é o que devemos revisar.

#### > FIGURAS PÚBLICAS E PAPEL DA IMPRENSA

É uma constante a resistência e/ou mal-estar das figuras públicas ao serem criticadas pela mídia. Porém, enquanto líderes políticos e funcionários públicos, eles estão naturalmente submetidos a menores resguardos a sua honra e a maior exposição à crítica pública. Escândalos de corrupção, de mal comportamento de parlamentares, de malversação de fundos públicos, entre outros temas, existem e devem ser investigados e denunciados, isso é parte da tarefa jornalística.

Principalmente para a vertente liberal a partir da qual é concebida a imprensa moderna, seu papel é fiscalizar os poderosos, ser a voz dos sem voz, levar luz onde o poder geralmente prefere a opacidade.

Da mesma forma, da perspectiva das teorias da representação política, a participação cidadã é uma condição indispensável para o exercício dos direitos fundamentais: o poder das autoridades não é de origem divino, elas devem

---

23 Assistentes ao “seminário Partidos”.

prestar contas de seu uso para aqueles que o outorgam momentaneamente, isto é, para a cidadania. Assim sendo, os atores políticos têm um nível maior de exposição pública. Nesse esquema, a imprensa e o jornalismo aparecem como fatores elementares da equação.

> GRANDE AUSENTE: DEMOCRATIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES.

É necessário entender o direito à comunicação como básico para desenvolver os outros direitos, não ao contrário (tentar garanti-lo quando os demais já estão satisfeitos). Desse objetivo surgem necessariamente perguntas chave para a política, perguntas que em muitos de nossos países – inclusive nos partidos que sustentam os governos denominados progressistas – continuam sem ser formuladas. Por exemplo: o que implica uma distribuição equitativa da pauta publicitária? Qual é o papel das mídias públicas e como assegurá-lo? Como possibilitar o acesso público da informação em todos os níveis? De que maneiras a concentração na propriedade de mídias afeta o desenvolvimento da democracia? Como evitá-la? Como transformar as atuais estruturas da indústria a favor de um maior respeito ao direito de todos a participar dos espaços comunicacionais em uma sociedade determinada? E muitas outras..

Em todos os níveis necessários, uma política de comunicação para o desenvolvimento deveria responder e garantir que a comunicação seja um direito e a informação um bem público que precisa ser protegido e fomentado.

A pesar de os governos “progressistas terem como bandeiras a liberdade de expressão e a participação cidadã, eles ainda têm muito o que crescer nessas matérias. Afirmar que é preciso “fazer política para a cidadania” é um lugar comum, mas, na prática, constatamos que eles aspiram a que ela possa se fazer com a cidadania ficando longe. E isso é advertido na política comunicacional. A participação política parece estar restringida às pesquisas políticas e ao voto, no melhor dos casos.

> INCORPORAR POLÍTICAS COMUNICACIONAIS EM AGENDAS DE PARTIDOS E GOVERNOS

Uma das participantes do encontro “Partidos políticos...” lembrou que, para a esquerda, “a liberdade de expressão é muito cara, (mas) não temos

programa sobre isso. É muito duro que a direita se aproprie desse conceito, tão sentido para a história dos partidos de esquerda e progressistas”. Reconheceu também que os partidos políticos abandonaram a formação de seus militantes nessa matéria e, portanto, se perguntava – legitimamente, a nosso entender – pela importância que os partidos políticos estão dando ao assunto. A seguinte é, à luz do debate e dos antecedentes disponíveis, uma pergunta fundamental: Importa aos partidos formar os seus quadros nessas matérias? Ou captar especialistas já formados que lhes permitam enfrentar o debate público com solvência e menos temor? A comunicação vai continuar sendo uma preocupação exclusiva para épocas de campanhas? Eles estão – realmente – convencidos de que é fundamental para os atores sociais, para além dos partidos políticos? Como abordar a formação dos profissionais da comunicação por parte dos partidos, em um ambiente de constante suspeição? Como ampliar o campo comunicacional não com meios viciados, mas sim com uma imprensa independente e um sistema de mídia pluralista? Como envolver mais profissionais da comunicação para contribuírem com seus estudos e reflexões para nutrir esse campo?

#### > INFOENTRETENIMENTO E AS OUTRAS VOZES

Em épocas de infoentretimento, ainda cabe aos atores políticos pensar mecanismos de relação com o espaço público e, obviamente, com o comunicacional que rompem com a lógica da espetacularização. Assistimos a uma era de formação, surgimento e visibilização onde as figuras públicas – e disso não escapam nem os políticos progressistas – esperam a televisão chegar para começar a falar, mesmo tendo um auditório cheio de pessoas, ou então não concedem entrevistas a mídias comunitárias, locais ou fora das margens da imprensa hegemônica que com tanto gosto criticam em outros espaços.

Em síntese, de acordo com o caminho analítico proposto, falta um olhar integrador: aprender das lições de outros países, realizar, fomentar e divulgar pesquisas comparadas. Desenhar e implementar políticas públicas nestas matérias – como em tantas outras – é um desafio nacional, mas fica apenas nessas margens: as articulações entre o global e o local são inegáveis e necessárias.

## 4. PONTO... NA MESMA LINHA

*O direito de toda pessoa a estar informada não se expressa ainda em uma demanda social e política visível. Apesar de ser um componente essencial de todo sistema democrático, sua progressiva deterioração não parece abalar a oposição. Não faz parte de seu discurso político, exceto contadas ocasiões em que aparece sob a fugaz forma de slogan, carente de toda proposta e elaboração<sup>24</sup>.*

O que foi colocado até aqui é um diagnóstico que, esperamos, contribua ao debate. Também incluímos alguns caminhos estratégicos que os movimentos progressistas deveriam incorporar em suas plataformas futuras. Evidentemente, não são os únicos e podem (devem) ser enriquecidos e contextualizados segundo as histórias de cada um dos partidos envolvidos, considerando as conjunturas e tradições de cada país em particular, avaliando as possibilidades concretas de levantar essas bandeiras segundo as alianças e lideranças possíveis e disponíveis.

1. Afinar e melhorar as conceptualizações, as estratégias e as ferramentas concretas da comunicação política na perspectiva de gerar um espaço conversacional político inclusivo, no mais amplo sentido; não exclusivo dos atores políticos profissionais, mas que considere a sociedade em seu conjunto. Isso inclui, ademais, a necessidade de abordar o fenômeno a partir de perspectivas que compreendam a diversidade social; onde estas conceptualizações, estratégias e ferramentas considerem as particularidades de gênero, raça e religião, por exemplo.
2. Identificar e melhorar as necessidades, no interior dos partidos chamados progressistas, de formar e/ou captar profissionais sensíveis e especializados em matéria de comunicação (e não apenas em campanhas políticas) e, portanto, suficientemente diversos de modo a contribuir com um olhar do fenômeno a partir de diferentes ângulos. O que na linguagem partidária tradicionalmente se conhece como formação de quadros.

---

24 Assistente ao "seminário Partidos".

3. Distinguir claramente os objetivos das campanhas políticas; das estratégias comunicacionais; das políticas públicas em comunicação. Entender que são fenômenos e problemas distintos, embora pudessem parecer do mesmo universo.
4. Afinar a análise do papel dos meios de comunicação, do jornalismo e dos comunicadores em nossas sociedades. Para nutrir esse processo, seria desejável o incentivo à pesquisa não só no interior da mídia, mas também nas relações que estabelecem com a sociedade.
5. Desenvolver a capacidade de autocrítica e reflexão permanente dos movimentos políticos progressistas e dos governos que eles impulsionaram ou que atualmente sustentam em relação ao que fizeram –ou melhor – deixaram de fazer em matéria de políticas comunicacionais. Para tanto, um caminho muito desejável seria o desenvolvimento de observatórios de políticas públicas de comunicação comparadas entre países.

Para resumir: meios de comunicação e poderes políticos confrontados e disputando espaços simbólicos na América Latina; desprestígio da política e, inclusive, da democracia nas sociedades do continente; polarização em alguns países da região, e governos de coalizões progressistas de características muito diversas entre si que, no fim das contas, apresentam políticas dispares e até contraditórias em matéria de comunicação; tudo isso faz parte da paisagem na qual se instala a presente análise e na qual se faz imprescindível intervir com propostas novas e integradoras.

## BIBLIOGRAFIA

ADC-ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES y Justice Initiative (2008). *El precio del silencio. Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires. Disponible em [www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf](http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf) .

AGUILAR Camín, Héctor (1994): *La Guerra de Galio*. Alfaguara, México, 1994.

ALFONZO, Alejandro (2007): "Medios de información, partidos políticos y sociedad civil: Reflexiones para una agenda sobre cultura democrática en América Latina", apresentação em Seminario Internacional "Medios de comunicación, política y democracia en Centroamérica y República Dominicana", Manágua, 12 y 13 de julio de 2007.

ARANCIBIA, Juan Pablo (2006): *Comunicación política: fragmentos para una genealogía de la mediatización en Chile*, Ediciones Universidad Arcis, Santiago de Chile, 2006.

ARTICLE XIX (2009): *Honduras: La "guerra mediática" y la polarización de los medios de comunicación*. México, disponible em [www.article19.org/pdfs/publications/honduras-la-guerra-mediatica-y-la-polarizacion-de-los-medios-de-comunicacion.pdf](http://www.article19.org/pdfs/publications/honduras-la-guerra-mediatica-y-la-polarizacion-de-los-medios-de-comunicacion.pdf) .

BECERRA, Martín y Guillermo Mastrini (2006): *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Editorial Prometeo, Buenos Aires. Disponible em [www.ipys.org/investigaciones/concentracion/periodistas\\_y\\_magnates.pdf](http://www.ipys.org/investigaciones/concentracion/periodistas_y_magnates.pdf) .

BECERRA, Martín y Guillermo Mastrini (2009): *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2009.

BERNEDO, Patricio y William Porath (2003-2004): "A tres décadas del golpe: ¿Cómo contribuyó la prensa al quiebre de la democracia chilena?", en *Cuadernos de la Información* N° 16-17, 2003-2004, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009.

BLAUSTEIN, Eduardo y Martín Zubieta (1998): *Decíamos ayer. La prensa argentina bajo El Proceso*. Ediciones Colihue, Buenos Aires, 1998.

CAÑIZÁLEZ, Andrés (2008): "Presentación dossier Comunicación Política", revista *Temas de Comunicación* N° 16, CIC-UCAB-Caracas, Primeiro semestre 2008.

CAÑIZÁLEZ, Andrés (2009): "Tiempos de revolución: Protagonismo y polarización mediáticas en Venezuela", em Cañizález, Andrés (Coord.) *Tiempos de cambio. Política y comunicación en América Latina*, KAS-ALAIK-UCAB, Caracas, 2009.

CASTELLS, Manuel (2010): *Comunicación y poder*. Alianza Editorial, Madrid, España, 2010.

DERMOTTA, Ken (2002): *Chile inédito. El periodismo bajo democracia*. Santiago de Chile: Ediciones B, 2002.

DOONER, Patricio (1989): *Periodismo y Política. La Prensa de Derecha e Izquierda 1970-1973*. Editorial Andante, Santiago de Chile, 1989.

GERSTLÉ, Jaques (2005): *Comunicación y política*. LOM Ediciones. Chile, 2005.

GOMIS, Lorenzo (1991): *Teoría del Periodismo: cómo se forma el presente*. Barcelona, Paidós, 1991.

- GRINER, Steven y César Arias (2008): "Medios y partidos en América Latina: una aproximación más allá de la obsesión por el gasto electoral", em *Temas de Comunicación*, CIC-UCAB, Caracas, Primeiro Semestre 2008; pp. 13-36.
- GUMUCIO, Manuela y Vicente Parrini (2009): "Política comunicacional de la Concertación", em Quiroga, Yesko e Jaime Ensignia (eds.) *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Friedrich Ebert Stiftung, Santiago do Chile, 2009.
- ICSO-UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (2011): Estudio *Ciudadanos y Parlamentarios frente a frente*. Disponível em: [http://www.udp.cl/investigacion/repo\\_detalle.asp?id=97](http://www.udp.cl/investigacion/repo_detalle.asp?id=97)
- LAGOS, Ricardo (2011): "Chile 2030: Siete desafíos estratégicos y un imperativo de equidad", documento disponível em [www.elquintopoder.cl/static/Chile\\_2030\\_rl.pdf](http://www.elquintopoder.cl/static/Chile_2030_rl.pdf)
- LAGOS, Claudia (Ed.): Paulette Dougnac; Elizabeth Harries; Claudio Salinas; Hans Stange; María José Vilches (2009), *El diario de Agustín: Cinco estudios de casos sobre El Mercurio y los derechos humanos (1973-1990)*, LOM Ediciones; Santiago de Chile.
- LORETTI, Damián (2005): *América Latina y la libertad de expresión*. Editorial Norma, Bogotá, 2005.
- MÖNCKEBERG, María Olivia (2009): *Los magnates de la prensa*. Editorial Random House Mondadori, Santiago de Chile, 2009.
- MONZÓN, Cándido (1992): *Opinión Pública y Comunicación Política*. Eudema, Madrid, 1992.
- MURCIANO, Marcial (2009): *Las políticas públicas de comunicación para el desarrollo*. Disponível em: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/cealci/actuaciones/Documents/Ponencia%20Marcial%20Murciano.pdf> .
- OEA (2003): RELATORÍA POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN *Derecho a la libertad de expresión y pensamiento en Venezuela*, disponível em [www.cidh.oas.org/relatoria/listDocuments.asp?categoryID=10](http://www.cidh.oas.org/relatoria/listDocuments.asp?categoryID=10) .
- ORDÓÑEZ, Luis Alejandro (2008): "El comunicador político: retos y responsabilidades en una era de transición", em *Temas de Comunicación*, CIC-UCAB, Caracas, Primeiro Semestre 2008; pp. 37-55, 2008.
- RINCÓN, Omar (editor) (2010): *¿Por qué nos odian tanto? (Estado y medios de comunicación en América Latina)*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, Colômbia, 2010.
- OSSANDÓN, Carlos y Eduardo Santa Cruz (2001): *Entre las alas y el plomo. La gestación de la prensa moderna en Chile*, Universidad ARCIS-LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2001.
- SANTA CRUZ, Eduardo (no prelo): *La prensa chilena en el siglo XIX. Patricios, letrados, burgueses y plebeyos*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- STANGE, Hans e Claudio Salinas (2009): *Rutinas Periodísticas: Discusión y trayectos teóricos sobre el concepto y su estudio en la prensa chilena*, Cuaderno de Trabajo del Centro de Estudios de la Comunicación, Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2009.
- TUCHMAN, Gaye (1978): *Making news. A study in the construction of reality*. The Free Press, Nova Iorque, 1978.

UDP UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (2003): *Informe Anual de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, UDP, Santiago de Chile. Disponível em <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/lde1.pdf> .

WAISBORD, Silvio (2000): *Watchdog journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*. Columbia University Press, Nova Iorque, 2000.

## AUTORES E AUTORAS

**Gustavo Gómez Germano:** Pesquisador e consultor em políticas públicas de comunicação, ex-diretor do Programa de Legislações e Direito à Comunicação da AMARC-ALC, atualmente Diretor Nacional de Telecomunicações, Ministério de Indústria, Energia e Mineração do Uruguai.

**Santiago Marino:** Licenciado em Ciências da Comunicação, Mestre em Comunicação e Cultura pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Professor na Universidade Nacional de Quilmes (UNQ) e na UBA. Coordenador Acadêmico do Mestrado em Indústrias Culturais da UNQ.

**Guillermo Mastrini:** Licenciado em Ciências da Comunicação (UBA), Diretor do Mestrado em indústrias Culturais Universidade Nacional de Quilmes. Professor de políticas de comunicações e economia dos meios de comunicação (UNQ).

**Martín Becerra:** Licenciado em Ciências da Comunicação e Doutor em Ciências da Comunicação (Universidade de Barcelona), Pesquisador adjunto do CONICET, Professor Titular da Universidade Nacional de Quilmes e da Universidade de Buenos Aires.

**Venício A. De Lima:** Jornalista e Sociólogo, Doutor da Universidade de Illinois; fundador do Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política da Universidade de Brasília.

---

**Manuela Gumucio:** Jornalista, Doutora em Sociologia da Comunicação (Universidade de Paris VI), foi diretora e realizadora de TV na França e no Chile, atualmente Diretora do Observatório de Mídia FUCATEL.

**Claudia Lagos Lira:** Jornalista, Mestre em Estudos de Gênero, Coordenadora do Programa de Liberdade de Expressão do Instituto da Comunicação e Imagem da Universidade do Chile.

**Victoria Uranga Harboe:** Jornalista, Doutora em Jornalismo e Comunicação (Universidade Autônoma de Barcelona), encarregada da Cátedra UNESCO: “Meios de Comunicação e participação cidadã” e do Programa de Comunicação e Pobreza da Universidade Diego Portales.

O Centro de Competência em Comunicação para América Latina é uma unidade da Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) destinada a produzir conhecimento acerca da comunicação como uma estratégia fundamental do diálogo político e do aprofundamento da democracia social na América Latina.

Para a FES a comunicação é essencial para a transformação da política, na medida em que os diversos meios de comunicação são centrais na produção das agendas públicas, das visibilidades cidadãs e dos modos de fazer a democracia.

As publicações sobre a relação entre comunicação e política estão todas disponíveis na Internet [www.c3fes.net](http://www.c3fes.net); são elas:

**2010: ¿Por qué nos odian tanto?**

[Estado y Medios de Comunicación en América Latina]

**2008: Los Tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia**

[crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar]

**2007: Se nos rompió el amor**

[elecciones y medios de comunicación - América Latina 2006]

C3 - Centro de Competência em Comunicação para América Latina

Friedrich-Ebert-Stiftung

Calle 71 #11-90, Bogotá, Colômbia

[c3@fescol.org.co](mailto:c3@fescol.org.co)

Telefones: (57-1) 3459883 - (57) 3143580184

# PROGRESSISMO E POLITICA DE COMUNICAÇÕES

## Mãos à Obra

### AUTORES

GUSTAVO GOMEZ GERMANO

SANTIAGO MARINO

GUILLERMO MASTRINI

MARTIN BECERRA

VENICIO A. DE LIMA

MANUELA GUMUCIO

CLAUDIA LAGOS LIRA

VICTORIA URANGA HARBOE

red de  
fundaciones  
progresistas

Fundación Chile 21  
Fundación Liber Seregni  
Fundação Perseu Abramo  
CEPES

**C3** Centro de  
Competencia en  
Comunicación para América Latina

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**