



X ANIVERSARIO TELESUR

CONGRESO INTERNACIONAL
“Comunicación e Integración
Latinoamericana desde y para el SUR”

22 - 23 Julio 2015 / CIESPAL / Quito, Ecuador

ACTAS

Comité Científico

Francisco Sierra Caballero
Director General de CIESPAL

Patricia Villegas
Presidenta de TELESUR

Omar Rincón
Fundación Friedrich Ebert

Ángel Badillo
Universidad de Salamanca

Florencia Saintout
Universidad Nacional de La Plata

Carlos del Valle
Universidad de la Frontera

Oswaldo León
ALAI

Isabel Ramos
FLACSO

Mauro Cerbino
FLACSO

Catalina Mier
CIESPAL

Gabriela Coronel Salas
CIESPAL

Claudio Maldonado
CIESPAL

Comité Organizador

Marcelo Cedeño
Gerente Administrativo CIESPAL

Isabel Rodríguez
Coordinadora de Formación CIESPAL

María Pessina
Dirección de Comunicación CIESPAL

Gabriel Giannone
Coordinador Editorial de Revista Chasqui

CIESPAL

Centro Internacional de Estudios Superiores
de Comunicación para América Latina
Av. Diego de Almagro N32-133 y Andrade Marín • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 254 8011
www.ciespal.org
<http://ediciones.ciespal.org/>

Los textos publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Reconocimiento-SinObraDerivada



CC BY-NC

Esta licencia permite la redistribución, comercial y no comercial, siempre y cuando la obra no se modifique y se transmita en su totalidad, reconociendo su autoría.

Informação ascendente, políticas públicas e a atualidade da luta pela democratização da comunicação no brasil

André Pasti¹

pasti@usp.br

Universidade de São Paulo

São Paulo/SP, Brasil

Temática: Políticas públicas de información y comunicación

Eje: Análisis de políticas públicas de información y comunicación en la región

RESUMO

Este trabalho busca compreender a situação atual da luta pela democratização da comunicação no território brasileiro, sobretudo os avanços, desafios e perspectivas no campo das políticas públicas da informação e da comunicação. Para tanto, apresentamos inicialmente a trajetória da luta pela democratização da comunicação no Brasil desde a redemocratização (na década de 1980). Analisamos, em particular, as disputas, os avanços e os limites do período dos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-atualmente) – considerando um contexto de conquistas, nesse período, em outros países da América Latina, como Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia e Uruguai. Mapeamos os principais agentes nacionais na luta pela democratização da comunicação e por um novo marco regulatório, discutindo os avanços a partir da luta dos movimentos sociais e outras entidades – como no caso da aprovação do Marco Civil da Internet – e as perspectivas para a conquista de novas normas democratizantes para os serviços audiovisuais. Por fim, problematizamos a situação atual e essas políticas a partir da produção e circulação de informações no território, buscando encontrar os avanços e limites das novas dinâmicas informativas ascendentes – horizontais, a partir das dinâmicas dos lugares.

Palavras-chave: democratização da comunicação; políticas públicas de comunicação; Brasil; informação ascendente; território brasileiro.

RESUMEN

Información ascendente, políticas de comunicación y la actualidad de la lucha por la democratización de la comunicación en brasil

En este artículo se busca entender la situación actual de la lucha por la democratización de la comunicación en Brasil, sobre todo los avances, retos y perspectivas en el campo de las políticas públicas de información y comunicación. Para esto, se

1 Geógrafo, con una maestría en Geografía en la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp, Brasil). Actualmente, es estudiante de doctorado en Geografía Humana de la Universidad de San Pablo (USP, Brasil) y profesor del CTC/Unicamp. Es miembro de la junta directiva nacional de la Asociación de Geógrafos Brasileños (AGB). Su campo de investigación es Geografía Humana, en los siguientes temas: círculos de información, comunicación, América Latina, urbanización y globalización.

presenta inicialmente la historia de la lucha por la democratización de la comunicación en Brasil desde el retorno a la democracia (en la década de 1980). Se analiza, en particular, los conflictos, el progreso y los límites del período de los gobiernos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-presente). Identificamos los principales actores nacionales en la lucha por la democratización de la comunicación y por un nuevo marco regulatorio, discutiendo los avances de la lucha de los movimientos sociales – como la aprobación del Marco Civil de Internet – y las perspectivas de alcanzar una nueva regulación para los servicios audiovisuales. Por último, se problematiza la situación actual de la comunicación en Brasil y las políticas desde la producción y circulación de la información en el territorio. Así, se identifican los avances y las limitaciones de la dinámica de la información ascendente – horizontal, desde los lugares.

Palabras clave: democratización de la comunicación; políticas públicas de comunicação; Brasil; información ascendente; territorio brasileño.

Abstract

Ascending information, public policies and the actuality of the struggle for democratization of communication in Brazil

This paper aims to analyze the current situation of the struggle for democratization of communication in Brazil. The analysis is focused on the advances, challenges and perspectives in the field of public communications policies. Initially it is presented the history of the struggle for democratization of communication in Brazil since the return to democracy (in the 1980s). The paper discusses the conflicts, the progress and the limits of communications policies during the governments of Luis Inacio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-present). It is also presented a map of the major national players in the struggle for the democratization of communication and for a new regulatory framework. Therefore, some advances are analyzed, such as the approval of the Civil Rights Framework for the Internet, followed by prospects for a new legal framework for audiovisual services. Finally, the current situation of communication and these policies are problematized from the production and circulation of information in the territory. The main intent is to comprehend the advances and limitations of the dynamics of “ascending information” – the horizontal information, based on the places.

Keywords: democratization of communication; public communications policies; Brazil; ascending information; Brazilian territory.

Introdução

A convergência entre território, mercado e Estado na América Latina foi marcada, internamente, pela concentração (social e regional) das riquezas (ARROYO, 2004, p. 65), o que também é válido para o setor de comunicações. Essa situação é acentuada

por duas importantes peculiaridades históricas da região: “o fato de a concentração latino-americana ser liderada por reduzido número de grupos familiares² [...] e] o fato de, ao longo da instável história política da região, muitos desses grupos terem promovido a propaganda de ações golpistas que levaram à ruptura de sistemas democráticos” (BEZERRA, 2012, p. 132)³. No caso da formação socioespacial brasileira, as principais características que configuraram a organização das comunicações foram: (1) o mercado extremamente concentrado; (2) a predominância do setor privado; (3) a ausência de regulamentação; e (4) a forte dependência em relação aos conteúdos e técnicas dos principais conglomerados midiáticos e agências transnacionais de notícias. De fato, desde pelo menos os anos 1930, o modelo de radiodifusão adotado tem privilegiado a atividade privada comercial e favorecido a conformação de oligopólios midiáticos, em função da ausência de regulação (LIMA, 2011, p. 28-29). Milton Santos (2000, p. 38) afirma que uma característica central do atual período – da globalização – é a violência da informação, já que a informação, embora cada vez mais essencial à vida social e econômica, tem seu comando centralizado em poucos agentes, com imenso poder de produzir e fazer circular discursos e sentidos de acordo com seus interesses. Há, assim, conforme Silva (2012), importantes “círculos globais da informação, retrato do crescente poder das empresas globais sobre o destino dos territórios, da sociedade e da política”.

Por outro lado, há, historicamente, resistências a essa monopolização da informação. Diversos agentes sociais têm lutado no mundo, na América Latina e no Brasil pela ampliação das “vozes” para mais agentes sociais e mais lugares, pela democratização da comunicação. Para Silva (2010), pode-se analisar a circulação de informações no território a partir de dinâmicas ascendentes ou descendentes: os círculos descendentes de informações seriam aqueles baseados na informação que atinge verticalmente os lugares, enquanto os círculos informacionais ascendentes referem-se aos dinamismos mais arraigados ao lugar, às trocas, ao cotidiano partilhado (SILVA, 2010, p. 2). A agenda da democratização da comunicação vista a partir do território trata, portanto, de uma busca por ampliar os círculos ascendentes de informações e combater a violência da informação.

Uma forma de começar a enfrentar esses antigos problemas é renovar a legislação existente que regula as indústrias de comunicação e cultura (ARROYO, 2015). Para Martín-Barbero (1999), os problemas e as possibilidades passam por políticas capazes de se encarregar daquilo que os meios têm de, e fazem com, a cultura cotidiana

² A esse respeito, conferir, entre outros autores, Moraes (2011, p. 40) e Bezerra (2012).

³ Cabe lembrar que a concentração da propriedade e a centralização da produção de conteúdos não é uma exclusividade dos agentes midiáticos nacionais dos países latino-americanos. Moraes (2010, p. 193) alerta que, nesse paradigma neoliberal, consolidaram-se megagrupos de comunicação, sediados sobretudo nos países do centro do sistema capitalista. Para o autor, convivemos com “uma abundância de dados, sons e imagens que se originam, na maior parte das vezes, de fontes de emissão controladas por superempresas que se movimentam pela Terra sem prestar contas a ninguém, exceto a seus acionistas” (MORAES, 2010, p. 208).

das pessoas. Assim, este trabalho busca compreender a situação atual da luta pela democratização da comunicação no território brasileiro, sobretudo os avanços, desafios e perspectivas no campo das políticas públicas da informação e da comunicação.

Para tanto, inicialmente apresentamos de forma concisa a trajetória da luta pela democratização da comunicação no Brasil desde o fim da ditadura militar (1964-1985) e o início a redemocratização. Analisamos, em particular, as disputas, os avanços e os limites do período dos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-atualmente) – considerando um contexto de conquistas, nesse período, em outros países da América Latina, como Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia e Uruguai. Discutimos, então, os avanços a partir da luta dos movimentos sociais e outras entidades – como no caso da aprovação do Marco Civil da Internet – e as perspectivas para a conquista de novas normas democratizantes para os serviços audiovisuais.

Por fim, problematizamos brevemente a situação atual e essas políticas a partir da produção e circulação de informações no território, buscando encontrar os avanços e limites das novas dinâmicas informativas ascendentes – horizontais, a partir das dinâmicas dos lugares. Pretende-se, assim, contribuir para o debate sobre os desafios atuais à democratização da comunicação no território brasileiro.

Breve trajetória da luta pela democratização da comunicação no Brasil desde a redemocratização

A luta, em escala nacional, pela democratização da comunicação no Brasil remonta, institucionalmente, ao período da redemocratização, nos anos 1980. Todavia, é importante compreendê-la a partir de um processo iniciado ainda durante o período do militar (1964-1985). Entre esses antecedentes, destacam-se: em escala global e, sobretudo, na América Latina, a influência do debate global por uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC), na UNESCO⁴; em território nacional, os movimentos de resistência à ditadura – incluindo com destaque movimentos de base da Igreja Católica (PUNTEL, 1995) – e publicações populares e alternativas que acompanhavam essa resistência (CASSOL, 2003). Um momento importante de

4 Nas décadas de 1960, 1970 e 1980, ganhou força um questionamento, a partir da América Latina e outras nações do “sul global”, sobre a dependência desses países em relação às agências de notícias dos países capitalistas centrais. Esse questionamento foi um dos temas centrais da Unesco na época (MATTELART, 2002). Esses então chamados “países não-alinhados”, um grupo de países subdesenvolvidos, consideravam que havia se instalado uma estrutura de poder transnacional centralizada nas grandes agências por meio da qual os países centrais perpetuavam sua influência mundial e impunham seus valores e aspirações (PÁZ REBOLLO, 1999, p. 124). Sendo assim, os “não-alinhados” passaram a clamar por uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC ou NWICO, na sigla original em inglês). No âmbito da Unesco, esse debate teve como principal resultado o “Relatório MacBride”, que buscava apresentar o poder desequilibrado das agências de notícias dos países centrais e sugerir ações para quebrar os monopólios da informação (MACBRIDE, 1980, p. 253-272).

fortalecimento do questionamento sobre os monopólios midiáticos foi a luta por eleições diretas (o movimento das "Diretas Já"), quando diversas manifestações foram silenciadas.

No período que antecede o fim da ditadura militar, entidades da sociedade civil como a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e outras passam a liderar a luta pela democratização da comunicação, dando-lhe maior legitimidade (SANTOS, 1995). Cabe lembrar que nos últimos anos e, especialmente, nos últimos dias do regime ditatorial, foram distribuídas diversas concessões de radiodifusão aos aliados do regime, em sua maioria políticos (LIMA, 2011, p. 51-52). O questionamento das concessões públicas tornou-se central dentro da agenda de combate à monopolização da informação.

A articulação de algumas entidades ligadas à defesa da comunicação democrática e do direito à informação e à comunicação possibilitou a criação da Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC) em 1984. A FNPDC chegou a contar com 45 entidades e 27 parlamentares (CASSOL, 2003, p. 67). Conforme Brandt (2002, p. 96) a Frente tinha, entre suas principais propostas, a limitação de propriedade, concessões pelo Congresso, regionalização da programação, fim dos monopólios, criação de programação nacional de informação e entretenimento, limites máximos de programação nacional e mínimos para a regional, prioridade para outorgas a entidades sem fins lucrativos, o estímulo à produção independente, conselhos fiscalizando programações, direção das emissoras educativas por órgãos colegiados e horário gratuito para partidos políticos. Todavia, o contexto era desfavorável para avanços no setor: o Ministério das Comunicações fora entregue a Antonio Carlos Magalhães, conservador ligado ao regime militar e concessionário da Rede Globo; a proposta de eleições diretas fora derrotada; o então indicado a presidente da FNPDC, deputado Henrique Alves, demonstrara vínculos de grande proximidade também com a Rede Globo (CASSOL, 2003; BRANDT, 2002).

Durante os trabalhos para a construção da nova Constituição brasileira, houve forte tensão entre projetos conservadores e progressistas, também na temática da Comunicação. Conforme Bolaño (2007, p. 19-20), as forças do mercado de mídia e da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) eram representadas por um conjunto de deputados conservadores, em sua maioria concessionários de radiodifusão, chamado "grupo das comunicações"; já os parlamentares que defendiam projetos de democratização eram influenciados pelas posições da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e de um Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação, criado em 1987 em São Paulo. Segundo o FNDC (2015), o movimento "foi atuante na finalização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que preparava a nova Constituição Federal". Devido ao lobby em defesa dos interesses

privados das empresas de mídia, a Comissão Temática que tratava da comunicação, que buscava sistematizar um texto sobre a questão para apresentação ao plenário, foi a única a não aprovar nenhum texto⁵ (LIMA, 2011, p. 61). Conforme Brandt (2002), a correlação de forças dentro de um Congresso de maioria conservadora e os interesses em jogo por parte dos deputados que, como já apontado, tinham em muitos casos interesses diretos na questão da comunicação, fizeram perder força as pressões por parte dos setores progressistas.

Para Brandt (2002, p. 124), o capítulo da Comunicação Social da Constituição Brasileira de 1988 “é resultado do lobby do empresariado, reforçado pelos interesses próprios dos congressistas. A análise cuidadosa de seus cinco artigos evidencia a vitória de uma visão liberal, defensora da liberdade de expressão, em oposição ao direito à comunicação”. Ainda para este autor, “apesar de ganhar um capítulo próprio, e ter aprovado, mesmo que com caráter auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, não é o interesse público que fica à frente”. Fato é que as medidas mais importantes⁶ permanecem sem regulamentação – o que preserva, na prática, o velho modelo (BOLAÑO, 2007, p. 21).

A partir da década de 1990, o neoliberalismo se impõe com força na América Latina e, também, no Brasil. Por um lado, os meios de comunicação anunciavam a quebra do Estado devido a sua “ineficiência” (esse era o discurso dominante) e, por outro, as privatizações avançavam a passos agigantados. Nesse contexto, aumenta a vulnerabilidade dos territórios latino-americanos (ARROYO, 2015) e o discurso dominante enfraquece as lutas políticas⁷. Apesar disso, a participação controversa da Rede Globo na eleição do presidente Fernando Collor de Mello, em 1989, contribuiu para uma nova reorganização dos movimentos pela democratização da comunicação. Em julho de 1991, entidades profissionais, sindicais, acadêmicas e estudantis criam o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Em 1994, o FNDC chegou a contar com 44 comitês regionais e comissões pró-comitês, contando com 32 entidades nacionais (CASSOL, 2003).

5 A trajetória dos debates e propostas foi apresentada por Lima (2011, p. 52-61).

6 Para Bolaño (2007), os dispositivos mais importantes previstos na Constituição e não regulamentados seriam: (1) a proibição do monopólio e oligopólio nos meios de comunicação (artigo 220, parágrafo 5); (2) a preservação das finalidades educativas, culturais e informativas; (3) a proteção à cultura regional através da garantia de regionalização da produção; (4) o estímulo à produção independente (artigo 221); e (5) a criação dos três modos complementares de exploração (privado, estatal e público) (artigo 223).

7 “La tendencia es entonces a dejar sin sentido las contradicciones por considerarlas no como expresiones de conflictos, sino como residuos de ambigüedad. Nos hallamos ante una racionalidad que disuelve ‘lo político’. Pues lo político es justamente la asunción de la opacidad de lo social en cuanto realidad conflictiva y cambiante, asunción que se realiza a través del incremento de la red de mediaciones y de la lucha por la construcción del sentido de la conciencia social” (MARTÍN-BARBERO, 2003, p. 284).

8 “O governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) pode ser considerado um marco na política cultural brasileira, não pelo que criou, mas pelo que destruiu. Nesse curto período de dois anos, foram extintos o Ministério da Cultura [...]; a Fundação do Cinema Brasileiro [...]; o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE) [...] e a EMBRAFILME [...]; Foram extintos também os incentivos fiscais na área cultural” (BOLAÑO, 2007, p. 35).

Nos mandatos do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002), estruturam-se as políticas de privatização das telecomunicações. Em relação às concessões de radiodifusão, o governo estabeleceu, conforme Brandt (2002, p. 116-117) a necessidade de licitação para as outorgas e a necessidade de pagamento pela concessão – mudança que, se aumentou a transparência do processo, ampliou o favorecimento ao poder econômico, já que o principal critério da avaliação passou a ser o tempo para colocar em prática o serviço concedido e que, para as emissoras de maior potência, a proposta financeira valia mais do que a avaliação feita. Ainda segundo este autor, “o tipo de reforma promovida por FHC evidencia a maneira adotada de se tratar as concessões no Brasil. Antes da tentativa de garantir um direito, o que as novas regras trazem é a necessidade de um mercado regulado [...] e] em nada alteram a lógica vigente da concessão como uma doação (agora venda) de parte do espectro” (BRANDT, 2002, p. 116). Durante o governo de FHC, as poucas “conquistas” do FNDC foram interferências em algumas políticas de comunicação:

Em 1994/1995, é aprovada a Lei do Cabo, considerada uma das conquistas do FNDC, uma vez que, entre outras questões, garante a criação dos canais de acesso público (Câmara, Senado, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, Canais Universitários, Canais Comunitários e Canais Educativo-Culturais). Outro fato importante [...] foi a elaboração da lei de radiodifusão comunitária, entre 1996 e 1997, período no qual é criada a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (CASSOL, 2003, p. 70)

Nessa conjuntura, o FNDC se desarticula, “exaurido pelas disputas internas e pelas fortes resistências à articulação da sociedade civil geradas pelo governo FHC e a sua decorrente desmobilização, além de renovadas reações contrárias do empresariado de comunicação, atraído pelo governo com a retomada de práticas de barganha e clientelismo” (FENAJ apud CASSOL, 2003). Algumas críticas apontam a ausência de uma base social de fato para o Fórum e que sucessivas frentes de luta se transformaram em batalhas perdidas ou em derrotas de fato que se vendem para a sociedade como vitórias de direito” (CABRAL; NEIVA, 2015, p. 1). Estes autores destacam justamente os grandes limites da regulamentação da Lei de TV a Cabo, da Lei de Radiodifusão Comunitária⁹ e mesmo da nomeação do Conselho de Comunicação Social.

Em 2002, foi eleito Luis Inácio Lula de Silva, do Partido dos Trabalhadores. Cabe analisar em particular os avanços e os limites das políticas públicas de comunicação nesse ciclo de governos do PT, iniciado em 2003.

Avanços e limites no período dos governos petistas (2003–atualmente)

Após o desaparecimento das ditaduras na América Latina e o período neoliberal e privatizante que dominou a década de 1990, o continente entrou no século XXI pro-

⁹ Na prática, a nova lei inviabiliza a legalização das rádios, pelas suas inúmeras restrições técnicas e políticas impostas pela Abert e pelo próprio governo em sua formulação (BRANDT, 2002, p. 188).

tagonizando uma “virada” à esquerda, por meio das vitórias eleitorais de Hugo Chávez (Venezuela, em 1998, 2000, 2006 e 2013), Evo Morales (Bolívia, em 2005 e 2009), Rafael Correa (Equador, em 2007 e 2013), Daniel Ortega (Nicarágua, em 2006 e 2011) — entre outros, como Néstor e Christina Kirchner (Argentina, em 2003 e 2007, respectivamente) e Luís Inácio Lula da Silva (Brasil, em 2002 e 2006) (SERRANO, 2011, p. 85). Conforme Becerra (2014, p. 67), vários desses governos anunciaram sua intenção de modificar o *status quo* das indústrias de comunicação e cultura: notavelmente, trata-se de políticas que pretendem alterar o regime de propriedade, os modos de financiamento e as possibilidades de acesso a elas por parte de diferentes atores sociais.

Durante o governo Lula, no entanto, apesar de avanços em diversas políticas, as coligações para a garantia da governabilidade incluíram a entrega do Ministério das Comunicações para forças contrárias à regulação da comunicação, como o deputado Miro Teixeira¹⁰, de 2003 a 2004, e até o senador e ex-jornalista da Rede Globo Hélio Costa, de 2005 a 2010, representante dos interesses da ABERT. Essa situação, somada aos ataques sistemáticos dos grandes grupos de mídia a qualquer tentativa de regulação ou interferência no mercado midiático, trouxe várias “derrotas” a iniciativas para a democratização da comunicação. Conforme Lima (2011), destaca-se que: (1) nada avançou em relação às rádios comunitárias, chegando até a aumentar a repressão sobre elas; (2) a transparência em relação aos sócios de emissoras de rádio e TV, demanda antiga, durou apenas de 2003 a 2007, quando as informações tornaram-se novamente indisponíveis diretamente e com acesso dificultado; (3) a definição do modelo de TV digital que, apesar de ter iniciado com um processo com participação da sociedade civil, após a atuação do Ministério das Comunicações a partir de 2005 em defesa dos interesses da TV Globo, culminou com a escolha do modelo japonês para a TV digital, “tendo sido ignorada uma oportunidade histórica de se ampliar de forma significativa o número de concessionárias de televisão no país”; por fim, talvez a questão mais significativa, (4) a permanência da ausência de regulação, sem a construção de uma lei geral de comunicação eletrônica de massa ou lei de serviços audiovisuais que combatesse a monopolização da informação e promovesse a garantia do direito à comunicação.

Segundo Lima (2011, p. 34), os avanços durante os dois governos Lula (2003-2010) ficam restritos às seguintes iniciativas: na comunicação estatal e pública, a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2007/2008¹¹; a convocação e realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), em 2009; o lançamento do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), em 2010¹²; e, sobretudo, o início de um processo de regionalização das verbas de publicidade oficial. A publicidade oficial é uma das principais fontes de financiamento dos grandes meios e a principal dos meios alternativos, comunitários e regionais. Conforme

10 A esse respeito, conferir entrevista de 2011: “Miro Teixeira: ‘Regulamentar a imprensa é intimidação’” [online] Disponível em: <<http://bit.ly/1Odnr0z>>. Acesso em 2015.

11 A esse respeito, conferir Valente (2009).

12 A esse respeito, conferir Steda (2012).

Lima (2015), em 2003, essa verba era distribuída entre 499 veículos; em 2009, passou a atingir 7047, com manutenção relativa do montante total. O número de municípios cobertos cresceu de 182, em 2003, para 2184 em 2009. Para este autor, essa regionalização da publicidade oficial “ficará na história como talvez a principal contribuição do governo Lula no sentido da democratização das comunicações” (LIMA, 2010).

A primeira CONFECOM foi, também, um marco importantíssimo na luta pela democratização da comunicação no Brasil, por ser um espaço participativo, com diversas etapas locais e a construção das políticas a partir das propostas da sociedade civil. As principais entidades patronais de comunicação boicotaram o processo¹³, buscando deslegitimá-lo. A realização da Conferência foi motivada por associações ligadas ao direito à comunicação, como a ABRAÇO (Associação Brasileira de Rádios Comunitárias), a AMARC Brasil (seção brasileira da Associação Mundial de Rádios Comunitárias), o Coletivo Intervozes e o Centro de Estudos da Mídia Barão do Itararé, além de federações de sindicatos da área, como a FITTEL (telecomunicações) e a FITERT (radialistas) (CABRAL FILHO; COSTA, 2014). A I CONFECOM contou com mais de 6000 propostas encaminhadas, 700 aprovadas, tendo sido selecionadas 20 propostas prioritárias para a definição de um novo marco regulatório para as comunicações no Brasil.

Boa parte dessas medidas estavam contempladas no Plano Nacional de Direitos Humanos III (PNDH3, decreto nº 7037, de 21 de dezembro de 2009). Após forte pressão da imprensa contrária ao plano – sob a acusação de “censura”¹⁴ –, cerca de cinco meses depois, um novo decreto (nº. 7177 de 12 de maio de 2010) alterou o anterior, recuando em diversas conquistas da CONFECOM (LIMA, 2015). Paralelamente a esse recuo, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), comandada pelo Ministro Franklin Martins, elaborou um pré-projeto de marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão, levando em conta o acúmulo de debates da Conferência e de outros seminários e eventos organizados por sua Secretaria (LIMA, 2011, p. 39).

Nesse contexto, com um pré-projeto elaborado e a indicação de um Ministro das Comunicações do próprio Partido dos Trabalhadores – que inclui a democratização da comunicação entre suas bandeiras históricas – houve uma perspectiva de avanços para a regulação da comunicação no governo de Dilma Rousseff, eleita em 2010. Todavia, as perspectivas não se concretizaram. A própria presidenta rejeitou qualquer iniciativa de controle social da mídia, inclusive afirmando que “o único controle que

13 “Seis entidades empresariais se retiraram da Comissão Organizadora: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT); Associação Brasileira de Internet (ABRANET); Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA); Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil (ADJORI Brasil); Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER) e Associação Nacional de Jornais (ANJ)” (LIMA, 2015).

14 A confusão do debate brasileiro sobre liberdade de expressão pode ser compreendida a partir de uma apropriação mais cuidadosa do conceito de liberdade de expressão. A visão “liberal” de liberdade, entendida como “liberdade negativa” – isto é, ausência de interferência – é predominante no discurso midiático, ao invés da compreensão republicana de liberdade, considerando o espaço público e a necessidade de garantir, ativamente, a liberdade de expressão a todos os agentes da sociedade e, portanto, combater a monopolização da informação. Uma discussão aprofundada dessa questão é realizada por Lima (2014).

existe é o controle remoto”.

Nesse momento pós-CONFECOM, o FNDC, rearticulado com outras entidades (CARAL FILHO; COSTA, 2014, p. 49) permaneceu com uma agenda ativa para a democratização e um novo marco regulatório. Em 2012, um conjunto de entidades e movimentos sociais organizou o I Encontro Nacional pelo Direito à Comunicação, em Recife (PE). No mesmo ano, foi lançada pelo Fórum, com apoio de mais de 250 entidades, a campanha *Para Expressar a Liberdade – uma nova lei para um novo tempo* com o intuito de debater com a sociedade os motivos pelos quais o Brasil tem urgência em ter uma nova legislação para garantir o direito e o acesso à comunicação¹⁵. Os movimentos e entidades elaboraram conjuntamente um Projeto de Lei de Iniciativa Popular para a democratização das comunicações no Brasil (conhecido popularmente como “projeto da Lei da Mídia Democrática”) baseado nos 20 pontos prioritários da CONFECOM. A campanha “Para Expressar a Liberdade” visa recolher 1,5 milhão de assinaturas para a apresentação do projeto, e segue em andamento. Em 2015, o FNDC realizou o 2º Encontro Nacional pelo Direito à Comunicação, em Belo Horizonte (MG), com o objetivo de “estabelecer redes e fortalecer os mais diversos movimentos em prol da comunicação, objetivando potencializar o espectro de ação dos diversos atores e a capacidade de intervir na formulação de políticas públicas” (FNDC, 2015).

Quanto aos avanços durante a gestão de Dilma Rousseff, cabe destacar aqueles relacionados à *internet*. De um lado, anunciou a ampliação das metas para a universalização da banda larga, devido aos tímidos resultados do PNBL; de outro, a defesa da aprovação do projeto de Marco Civil da Internet (uma “constituição” para a garantia de direitos da *internet*) construído pela sociedade civil. Ainda na gestão Lula, iniciaram-se consultas públicas para a formulação de um Marco Civil da Internet (SILVEIRAS, 2014). Com ampla participação da sociedade civil e pressão das entidades e movimentos sociais, o projeto elaborado defendia a neutralidade de rede¹⁶, a privacidade das informações dos usuários e a liberdade de expressão. Com muita resistência do *lobby* das empresas de internet, sobretudo provedoras e teles, o Marco Civil da Internet foi aprovado com algumas alterações em relação ao projeto original, mas ainda aguarda regulamentação.

No início do segundo mandato de Dilma (2015), houve uma reorientação do discurso da presidência e do Ministério das Comunicações em defesa de uma “regulação econômica” do setor de comunicações. No momento da escrita deste texto, a conjuntura no Congresso Nacional está amplamente desfavorável a qualquer transformação nesse sentido – além de ampla maioria conservadora no parlamento, o presidente da

15 Conforme sítio da campanha, disponível (*online*) em: <<http://www.paraexpressarliberdade.org.br/>>

16 “A neutralidade da rede refere-se a todas as informações que trafegam na rede mundial de computadores serem tratadas da mesma forma, sem discriminação de velocidade, permitindo o acesso igualitário às informações, não sofrendo limitação ou controle no envio, recebimento ou transmissão de dados” (SILVEIRAS, 2014, p. 126).

Câmara dos Deputados é considerado o principal lobista das empresas de comunicação¹⁷, tendo agido pela não-aprovação do Marco Civil da Internet e anunciado que nenhuma medida de regulação das comunicações seria sequer discutida durante sua gestão.

Conforme Bolaño (2007, p. 105), há uma coerência “tanto na política do audiovisual, no sentido de preservar sempre os interesses dos radiodifusores, quanto nas políticas de comunicação no seu conjunto, que transitam de uma perspectiva nacional desenvolvimentista a outra, neoliberal, a partir do governo de Collor”. Os governos petistas não promoveram, até aqui, uma grande inflexão nessa trajetória, com pequenas exceções acima mencionadas.

Considerações finais: os desafios e perspectivas para a democratização da comunicação no Brasil

Analisando a trajetória das lutas pela democratização da comunicação no Brasil, percebe-se que os agentes da sociedade civil não têm conseguido construir uma correlação de forças favorável para intervir de forma significativa nas políticas públicas do setor. Em função disso, Lima (2011, p. 33) chega a chamá-los de “não-atores” dessas políticas, já que tomam posições públicas, organizam atividades, se manifestam, mas não são capazes de exercer grande influência. Assim, sem grande transformação no sentido das políticas de comunicação, permanecem as características constituídas historicamente: ausência de regulação, manutenção da concentração e dos oligopólios midiáticos, ausência de pluralidade e diversidade cultural e regional. Predominam, assim, círculos descendentes de informações controlados pelas empresas que buscam criar estruturas e sistemas de monopólio da informação (BAHIA, 2009, p. 418).

Um dos desafios para ampliar a escala dessas lutas e dos agentes da democratização da comunicação está dada, justamente, pelo alcance dos círculos de informações dominantes no território brasileiro – aqueles controlados pelos grandes grupos do setor. É de fundamental importância considerar o alcance desigual da informação que efetivamente circula e é consumida para dimensionar o papel desses grupos na circulação de seus interesses e sentidos – e, ao mesmo tempo, para compreender os limites atuais da informação contra-hegemônica no território brasileiro e da articulação das ações de enfrentamento aos monopólios informacionais. Ao observar as dinâmicas de retroalimentação entre esses grandes grupos nacionais e os conglomerados globais de mídia, tem-se a comprovação de que há uma *violência da informação* (SANTOS, 2000). Além disso, sabe-se que os grandes grupos de comunicação não estão muito dispostos a ver publicamente tratada a questão da diversidade no espaço midiático (MATTELART, 2005, p. 146). Abordá-la implica debater o tema da

17 Conferir reportagem “Por trás da disputa, a força das teles”, de Felipe Seligman, da Agência Pública. Disponível (*online*) em: <<http://apublica.org/2014/03/por-tras-da-disputa-politica-forca-das-teles/>>.

censura econômica no contexto da concentração e da origem do capital financeiro em seu campo de atividades.

Conforme Moraes (2011, p. 161), “a consolidação de outra comunicação possível, na América Latina, depende da reconstrução do espaço público, após décadas de submissão ao neoliberalismo, culminando em esvaziamento de poderes do Estado, privatização desenfreada e concentração midiática”. Podemos nos inspirar em diferentes práticas sociopolíticas desenvolvidas na América Latina na última década, que vêm permitindo imprimir novas dinâmicas nos territórios nacionais e que podem ser consideradas como produtoras de novos consensos (ARROYO, 2015, p. 2).

Ainda para Arroyo (2015), a construção desses novos consensos também depende da existência de condições técnicas e políticas que permitam a visibilidade de propostas correspondentes a outras formas de produzir, de expressar-se, de relacionar-se, de viver. Como revela Dênis de Moraes, baseando-se em Gramsci, esse processo de modificação dos modos de pensar, nas crenças, nas opiniões e nos sentidos não ocorre mediante “explosões” rápidas, mas sim a partir de combinações sucessivas, num processo de transformação lenta e gradual (MORAES, 2011, p. 161-163).

É preciso estimular projetos que sirvam não apenas de resistência aos embates do neoliberalismo, mas que, simultaneamente, proponham caminhos para a construção de territórios organizados e usados de forma mais justa, solidária e soberana (ARROYO, 2015). A promoção da circulação de informações ascendentes, a partir dos lugares, tem uma importância ímpar nessas ações, pois permite fazer circular outros sentidos. Torna-se indispensável, assim, a busca por constituir uma nova correlação de forças no campo da formulação das políticas de comunicação, incluindo movimentos, entidades e grupos prejudicados pela subrepresentatividade e pelos monopólios.

Referências bibliográficas

- ARROYO, Mónica. Território, mercado e Estado: uma convergência histórica. *GEOgraphia*, ano 6, n. 12, 2004.
- ARROYO, Mónica. América Latina en la alborada del Siglo XXI: por una búsqueda de consensos activos. In: XV Encuentro de Geógrafos de América Latina. *Anales...* La Habana: Universidad de La Habana, 2015.
- BAHIA, Juarez. Jornal, história e técnica: história da imprensa brasileira. Volume 1. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.
- BECERRA, Martín. Medios de comunicación: América Latina a contramano. *Nueva Sociedad*, n. 249. jan.-fev., 2014.
- BEZERRA, André Augusto Salvador. Políticas públicas de comunicação social e liberdade de expressão: os casos da Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. *Cadernos PROLAM/USP*. Ano 11, v. 1, 2012.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007.

- BRANDT, João. *Políticas nacionais de radiodifusão (1985-2001) e espaço público: estudos para uma aproximação crítica*. Monografia (TCC). São Paulo: ECA/USP, 2002.
- CABRAL FILHO, Adilson V; COSTA, Paula S. R. M. A construção recente das Políticas de Comunicação pelos movimentos sociais no Brasil. *Revista Comunicación y Ciudadanía Digital – COMMONS*, v. 3, n. 1, 2014.
- CABRAL, Adilson; NEIVA, Álvaro. Carta ao FNDC. [online] Disponível em: <<http://www.fndc.org.br>>. 2003. Acesso em 2015.
- CASSOL, Daniel Barbosa. A democratização da comunicação no Brasil: anotações teóricas e história do movimento. Monografia (TCC). UFRGS. Porto Alegre, 2003.
- ENDC. Sítio do 2º. Encontro Nacional pelo Direito à Comunicação. [online] Disponível em: <<https://www.doity.com.br/2endc/informacoes>>. Acesso em 2015
- FNDC. *Quem somos*. [online] Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/forum/quem-somos>>. Acesso em 2015.
- LIMA, Venício de. Mídia: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.
- LIMA, Venício de. Onde o calo dói. *Observatório da Imprensa*, n. 617. [online] Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/onde-o-calo-doi/>>. 2010.
- LIMA, Venício de. Regulação das comunicações. São Paulo: Paulus, 2011.
- LIMA, Venício de. A grande mídia e a falsa disputa entre liberdade vs. Censura. *Carta Maior*. [online] Disponível em: <<http://bit.ly/limacm>> 2011. Acesso em 2014.
- LIMA, Venício de. Política de Comunicações: o balanço dos governos Lula. *Carta Maior*, Disponível em: <<http://bit.ly/limacm2>> 2010. Acesso em 2015.
- MACBRIDE, Séan. *Many Voices, One World. Communication and Society Today and Tomorrow. Towards a new more just and more efficient world information and communication order*. Report by the International Commission for the Study of Communication Problems. Paris: UNESCO, 1980.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús. Las transformaciones del mapa: identidades, industrias y culturas. In: GARRETÓN, Manuel Antonio (org.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá: Convenio Andrés Bello, 1999.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús. *De los medios a las mediaciones*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2003 [1987].
- MATTELART, Armand. *A globalização da Comunicação*. Bauru (SP): Edusc, 2002.
- MATTELART, Armand. *Diversidade cultural e mundialização*. São Paulo: Parábola, 2005.
- MORAES, Dênis de. O capital da mídia na lógica da globalização. In: MORAES, Dênis de (org.). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- MORAES, Dênis de. *Vozes abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação*. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.
- PÁZ REBOLLO, María Antonia. Las agencias de noticias y la comunicación de masas. In: GÓMEZ MOMPART, Josep. L.; MARÍN OTTO, Enric. *Historia del Periodismo Universal*. Madrid: Editorial Síntesis, 1999.
- PUNTEL, Joana. *A Igreja e a Democratização da Comunicação*. São Paulo: Paulinas, 1994.
- RAMONET, Ignacio. *A tirania da comunicação*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2010.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, José M. A Democratização da Comunicação nos Discursos da Sociedade Civil Brasileira – 1974/1994. *Revista Ordem/Desordem*, Belo Horizonte, n. 12, p. 9-16, agosto de 1995.

- SERRANO, Pascual. *Desinformación: como los medios ocultan el mundo*. Havana: Editorial José Martí, 2011.
- SILVA, Adriana Bernardes. Círculos de informações, urbanização e usos do território. *Revista da ANPEGE*, v. 8, n. 10, 2012.
- SILVA, Adriana Bernardes. Círculos de informações e novas dinâmicas do território brasileiro. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS — ENG. *Anais...* Porto Alegre: AGB, 2010.
- SILVEIRAS, Raphael de Souza. *Consultas Públicas para o Marco Civil da Internet e Reforma da Lei de Direito Autoral: a relação entre direito, Internet e Estado na contemporaneidade*. Dissertação (Mestrado). IFCH/Unicamp. Campinas, 2014.
- STEDA, Melissa. *Políticas do Estado e políticas das empresas: um estudo sobre a internet de banda larga no Brasil*. Monografia, IG/Unicamp. Campinas: Unicamp, 2012.
- VALENTE, Jonas. *TV Pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. Dissertação (Mestrado). UnB. Brasília, 2009.