

**PROPOSTA
DOS JORNALISTAS
À SOCIEDADE CIVIL**

**PROPOSTA
DOS JORNALISTAS
À SOCIEDADE CIVIL**

*“Sem democratizar a comunicação,
não haverá democracia no Brasil”*

SUMÁRIO

I. A FENAJ E A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

II. O PROBLEMA DA RADIODIFUSÃO

A ORIGEM DE UM SISTEMA COM OBJETIVOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS
A MONTAGEM DE UM IMPÉRIO
O REGIME MILITAR E A EXPANSÃO DA RADIODIFUSÃO
A BASE POLÍTICA DA TUTELA ESTATAL SOBRE A RADIODIFUSÃO
A LÓGICA DA CONCENTRAÇÃO E DA EXCLUSÃO

III. A CONSTITUIÇÃO AINDA EM DISPUTA

OS PONTOS "EM ABERTO"
LEGISLANDO EM CAUSA PRÓPRIA
SARNEY, COLLOR E OS DEMAIS BENEFICIADOS

IV. O PAPEL DA DEMOCRACIA E DA RADIODIFUSÃO

NA CONSTRUÇÃO DA NACIONALIDADE
A FALTA DE UM PROJETO
COMUNICAÇÃO E ESFERA PÚBLICA
CRÍTICA E AUTOCRÍTICA PARA IDENTIFICAR AS CAUSAS
RADIODIFUSÃO É PODER
A DEMOCRACIA DEPENDE DA RADIODIFUSÃO

V. AS PROPOSTAS DOS JORNALISTAS PARA A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

OBJETIVOS GERAIS
OBJETIVOS ESPECÍFICOS

VI. ANEXOS: TABELAS E QUADROS

TABELA 1

Evolução das verbas publicitárias distribuídas pelas agências 1950/1988

TABELA 2

Emissoras de rádio e televisão instaladas no Brasil 1963/1988

TABELA 3

Concessões e permissões outorgadas período 85/88 (Governo Sarney)

TABELA 4

Dados referentes a concessões e permissões outorgadas durante o período crítico de disputa da Constituinte (1987/88)

TABELA 5

Concessões e permissões outorgadas período outubro 1987 a outubro 1988

TABELA 6

Planos de distribuição de canais e frequência, números e índices de ocupação e disponibilidade

QUADRO 1

Aspectos positivos e negativos da Constituição de 1988

PROPOSTA DOS JORNALISTAS À SOCIEDADE CIVIL

*“Sem democratizar a comunicação,
não haverá democracia no Brasil”*

Os jornalistas convidam as entidades da sociedade civil e os setores democráticos do País a constituir e integrar um MOVIMENTO NACIONAL para desenvolver uma ampla política de luta pela democratização da comunicação no Brasil. A proposta destaca, como objetivo principal, a democratização do rádio e da televisão, um serviço público que foi ilegitimamente constituído – amparado em ilegalidades, imoralidades, favorecimentos e corrupção – e hoje representa uma gigantesca estrutura de poder, autoritária e excludente, que não serve aos interesses do conjunto da Nação.

I. A FENAJ E A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

Desde o início da década de 80 a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) vem participando de movimentos pela democratização da comunicação. Em 1984, foi uma das instituições fundadoras da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, a primeira articulação nacional de entidades da sociedade civil com essa finalidade, criada no Brasil.

O acúmulo político e teórico produzido pela experiência dessa Frente embasou a emenda popular apresentada pela FENAJ à Constituinte, em 1987, contando com o apoio do Movimento Nacional de Democratização da Comunicação (MNDC), surgido em São Paulo, neste mesmo ano.

Depois dos limitados resultados obtidos na Constituinte, a luta pela democratização da comunicação prosseguiu. Em março de 1990, foi constituído, no Rio de Janeiro, o Comitê de Democratização dos Meios de Comunicação, com o apoio de 67 sindicatos e de entidades da sociedade civil. Em novembro do mesmo ano, por convocação do Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, foi fundado o Comitê Paulista pela Democratização da Comunicação.

O 24º Congresso Nacional dos Jornalistas, realizado de 31 de outubro a 4 de novembro de 1990, em Florianópolis (SC), coerente com essa trajetória de lutas da FENAJ, tomou uma série de posições que têm a seguinte síntese: é imprescindível a criação, no Brasil, de um movimento de caráter nacional, capaz de

aglutinar os setores já mobilizados e ampliar o conjunto das categorias, partidos políticos e entidades preocupadas com a democratização da comunicação.

Os jornalistas entendem que somente um movimento nacional e unificado — que supere os limites das articulações regionais, assumindo iniciativas e definindo objetivos comuns de luta — pode gerar força política capaz de impulsionar as mudanças necessárias à Nação na área da comunicação. Os jornalistas estão convencidos disso e empreenderão todos os esforços para que se constitua esse movimento nacional.

Os jornalistas entendem, também, que a atual organização dos sistemas de comunicação tem um ponto **nevralgico** que é a **radiodifusão** (englobando os sistemas de rádio e televisão). Por sua importância **econômica** (representa dois terços de todo o mercado de comunicação), **política** e **cultural** (são os veículos mais disseminados, geograficamente e em universo de população) e, principalmente, por constituir um **serviço público**, o rádio e a televisão devem ser objetos centrais de uma política de luta pela democratização da comunicação no País.

A Constituição de 1988 estabeleceu uma situação singular, em relação à institucionalidade dos sistemas de comunicação: consolidou privilégios dos grandes grupos de comunicação instalados no País, mas também deixou lacunas que dependem da legislação ordinária, abrindo a possibilidade de profundas transformações na organização dos sistemas de comunicação.

No entanto, a correlação de forças que assegurou esses privilégios e travou os avanços da Constituição não se alterou e permanece desfavorável. Em alguns as-

pectos, a situação atual é ainda mais desfavorável, com as decorrências da conjuntura aberta pela eleição de Collor de Mello para a presidência. Portanto, o enfrentamento da atual desorganização e apatia da sociedade civil, o despertar da cidadania e a construção de uma Nação como a expressão de um povo — e não da preponderância excludente de uns poucos — exigem a democratização dos sistemas de comunicação e, particularmente, do rádio e da televisão.

A década de 80 foi pródiga em fatos políticos que demonstraram, como nunca, o decisivo papel dos sistemas de comunicação para a construção da democracia. Mas o debate sobre a democratização da radiodifusão no Brasil enfrenta os limites e as imprecisões decorrentes da falta de teorias abrangentes sobre o papel político e cultural dos modernos meios de comunicação de massa e suas funções na construção da hegemonia. Sofre, também, dificuldades da ciência política conceituar temas como “esfera pública” e “interesse público”, na sua forma contemporânea, abordagens fundamentais para balizar a formulação de objetivos políticos dos setores preocupados com a democratização.

Esse debate necessita relacionar “comunicação” e “esfera pública” e, assim, ressentir-se por envolver questões “em aberto”, teórica e politicamente. A abordagem aqui proposta, se reveste, portanto, de uma precariedade a ser superada pelo aprofundamento do debate. Apesar disso, é possível partir de uma constatação: a radiodifusão constitui um sistema cujo controle foi apropriado sem legitimidade social e cuja orientação é determinada sem nenhuma forma democrática de representação pública. A sociedade civil parece não perceber que

está, indevidamente, alijada do seu controle.

O problema se agrava com a constatação de que os setores democráticos — embora sofram cotidianamente com o atual controle dos meios de comunicação de massa e constantemente denunciem essa situação — continuam, de fato, não atribuindo sentido estratégico para a comunicação: não se dá consequência nem à luta institucional pela reorganização dos sistemas, nem à constituição de alternativas que proporcionem potência política e permitam disputar a “batalha” da comunicação. Isso deve ser revertido.

São essas questões e proposições que os jornalistas querem levar a todos os setores democráticos do País, conclamando à unidade em torno de um projeto de reformulação profunda da radiodifusão, em especial, e de todos os demais meios e práticas de comunicação de massa, no Brasil.

II. O PROBLEMA DA RADIODIFUSÃO

A ORIGEM DE UM SISTEMA COM OBJETIVOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS

Nos seus 57 anos de existência, a radiodifusão brasileira evoluiu de forma impressionante, como em todo o mundo, e passou a ter uma função determinante na vida política e cultural do País. Desde a década de 30, prevalece, no rádio, o caráter comercial. As rádio-sociedades e as rádio-clubes, inicialmente instaladas por aficionados e entidades sem fins lucrativos, foram cedendo lugar às emissoras privadas e com finalidades comerciais.

O rádio dominou a comunicação até o início da década de 60. Apesar da televisão ter surgido em 1950, só em meados da década de 60 passou a desbancar economicamente os demais veículos na captação das verbas publicitárias. Absorvendo atualmente mais de 60% do mercado publicitário, a televisão passou a constituir veículo determinante na organização do mercado e dos sistemas de comunicação no Brasil (Tabela 1, anexa).

A década de 60 foi marcada por uma ampliação da influência dos Estados Unidos sobre o mundo ocidental, especialmente desde a “partilha” do mundo feita após o fim da II Guerra Mundial, em 1945. Desde então, os investimentos em comunicação passaram a ser encarados como “ponta de lança” desse predomínio político e econômico.

Em diversos países da América Latina, as barreiras legais à entrada do ca-

pital estrangeiro, na área da comunicação, foram sendo derrubadas, de direito e de fato.

No Brasil, por exemplo, a Constituição de 1947 proibia a estrangeiros (isto é, quem não fosse brasileiro nato) a condição de proprietário, acionista ou mesmo o exercício de ingerência intelectual ou administrativa sobre qualquer veículo de comunicação. Essas proibições — cujo mérito merece exame aprofundado pois, por si só, não asseguram autonomia estratégica no setor de comunicações — somente foram derrubadas, formalmente, na Constituição de 1988. Mas, de fato, não eram respeitadas no Brasil, há muito tempo.

Assim se instalaram no Brasil os Civita, montando a maior empresa editorial da América Latina, a Editora Abril, hoje responsável por cerca de dois terços de todas as publicações encontradas nas bancas tendo, recentemente, ingressado na mídia eletrônica. E, também, a família Bloch, atualmente controlando um império constituído por emissoras de rádio, televisão, revistas e um gigantesco parque gráfico. São dois exemplos de estrangeiros nunca molestados pelo Governo brasileiro, apesar de atuarem inconstitucionalmente no País, durante décadas.

A prova mais notável de que as leis brasileiras — inclusive a Constituição — não vigoram para todos, foi a instalação da TV Globo do Rio de Janeiro, base da atual Rede Globo, inaugurada em 1965, com a sustentação inconstitucional do grupo norte-americano Time-Life, através de uma transação comercial e técnica só encerrada, oficialmente, em 1975. Desde 1961 o grupo Time-Life passou a enviar, ilegalmente, milhões de dólares, técnicos, equipamentos e filmes necessá-

rios à implantação de uma moderna emissora de televisão.

A implantação da TV Globo envolveu uma escandalosa operação de proteção e recebeu garantias adicionais após o golpe militar de 1964. Desde então, foram criadas as condições políticas e institucionais para que o projeto Globo prosperasse, inclusive com a concessão de benefícios e privilégios. Há uma galeria de altas personalidades do regime militar que, direta ou indiretamente, atuaram na proteção à Rede Globo, como os ex-presidentes marechal Humberto de Alencar Castello Branco, marechal Arthur da Costa e Silva, coronel João Baptista Figueiredo, general Ernesto Geisel. E outros, ex-ministros, como: general Golbery do Couto e Silva, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, Roberto Campos, Luiz Viana Filho e Haroldo Corrêa de Mattos.

A articulação política civil-militar — constituída através do Instituto de Pesquisas Econômico-Sociais (IPES), do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e outras instituições semelhantes — e, também, a doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), atribuíram sentido estratégico ao papel da comunicação de massa no Brasil pós-64. As organizações Globo, de Roberto Marinho, foram contempladas com a confiança política desses setores para cumprir um papel central na reorganização dos sistemas de comunicação de massa no Brasil.

Essa confiança, porém, não foi inteiramente retribuída. A partir da metade da década de 70, as organizações Globo passaram a apresentar contradições em relação a certos traços da política dos governos militares, especialmente da política externa que revelavam busca de au-

tonomia estratégica. O rompimento do acordo militar Brasil-EUA, a política de desenvolvimento nuclear (em associação com a Alemanha) e as ousadas iniciativas de apoio imediato à independência de Angola e de Moçambique, geraram contradições com a postura da Globo, visivelmente favorável a um alinhamento automático com os interesses norte-americanos.

Mesmo assim, através da implantação e do fortalecimento da Rede Globo, parecem ter sido atingidos os principais objetivos políticos e econômicos. A ditadura militar, em síntese, sustentou uma política econômica baseada na concentração deliberada da renda e voltada para a produção de bens de consumo duráveis, amparada no capital e em tecnologia estrangeiras. Para viabilizar essa economia de mercado, restrita a um pequeno e seletivo mercado de consumidores dispersos pelo País, era necessário um sistema de comunicação que superasse o sentido regional e limitado da atuação do rádio ou da circulação de revistas e jornais. Era necessário uma rede de televisão unificando o mercado de forma completa e dinâmica. Esse sistema de comunicação também deveria assegurar as justificativas políticas e ideológicas dessa “via de desenvolvimento econômico”, em implementação pela força das armas. Era preciso vencer as resistências e criar um processo eficiente de convencimento da população. A Rede Globo de televisão foi a base do sistema de comunicação vinculado ao projeto do governo militar e dos interesses nacionais e internacionais predominantes no Brasil, sendo um extraordinário exemplo de articulação entre o Estado e o setor privado e de utilização sistemática de modernos siste-

mas de comunicação de massa para o estabelecimento de hegemonia.

A MONTAGEM DE UM IMPÉRIO

Cultivada, protegida e favorecida pela convergência de interesses políticos e econômicos, a Rede Globo foi transformada numa estrutura gigantesca. Sozinha, a Rede Globo absorve diretamente mais de 40% da totalidade das verbas publicitárias investidas no Brasil, considerando todos os segmentos da comunicação. Com os demais empreendimentos das organizações Globo — Editora Globo, jornal O Globo, rede de emissoras AM e FM — podemos avaliar que o empresário Roberto Marinho controle aproximadamente 50% de todo o mercado de comunicação no País.

Esse poderio é fortalecido por 58 afiliadas da Rede Globo, dentre as quais estão as principais empresas de comunicação dos estados brasileiros que, por sua vez, também controlam os maiores jornais e redes regionais de emissoras AM e FM. Assim, considerando o controle direto e indireto, podemos estimar que as organizações Globo hegemonomizam cerca de dois terços de todo o mercado de comunicação do País. No mundo ocidental não há poderio equivalente ao desfrutado pela Rede Globo no Brasil.

A Rede Globo se preparou, minuciosamente, para cumprir funções políticas e econômicas e foi amparada oficialmente. Assimilou, desde a década de 60, as modernas técnicas norte-americanas de produção de televisão e se constituiu em canal privilegiado de veiculação dos mais modernos e sofisticados equipamentos e tecnologia. Adotou avançadas técnicas de gestão de empresas e impôs

um padrão de produção de televisão com inovadores recursos estéticos e de linguagem, estabelecendo um modo brasileiro de produção de televisão. A Globo obteve resultados só alcançáveis, no Brasil, através da concentração de capital e tecnologia numa única empresa e se transformou na quarta maior rede privada do mundo, com porte inferior, apenas, às três maiores redes norte-americanas.

Muito mais do que um mero caso de sucesso empresarial ou um símbolo do desenvolvimento da televisão brasileira, a implantação da Rede Globo estabeleceu um modelo de televisão brasileira, produzindo um reordenamento do mercado publicitário de tal magnitude que acabou redefinindo o mercado dos outros veículos de comunicação de massa. A política de redes de televisão, imposta pela Globo, impele à concentração de capital e tecnologia e à produção centralizada. O predomínio da Globo, e dessa política de redes, condiciona todos os sistemas de comunicação de massa no Brasil. A imposição dessa lógica concentradora e excludente gera um círculo vicioso que só poderá ser rompido com o completo reordenamento da radiodifusão brasileira

O REGIME MILITAR E A EXPANSÃO DA RADIODIFUSÃO

Coincide com os 21 anos de regime militar a acelerada evolução tecnológica dos meios de comunicação de massa, especialmente do rádio e da televisão. Os meios de comunicação, nesse período, tanto refletem como induzem a modernização-conservadora da economia e do sistema produtivo. A ampla expansão e disseminação das emissoras de rádio e

televisão, refletiu o sentido estratégico que foi convenientemente percebido e atribuído à comunicação de massa pelos governos militares.

De 1963 a 1984, o número de emissoras de rádio — considerando as duas principais modalidades, AM e FM — cresceu de 711 para 1.669 emissoras. Isto é, em 20 anos, superou a duplicação do parque de emissoras instalado em 44 anos (de 1919 a 1963). No mesmo período, o número de emissoras de televisão passou de 41 para 134, isso é, foi quase triplicado (Tabela 2, anexa). A expansão, entretanto, foi acompanhada pela concentração. Das atuais 196 emissoras — além das quatro líderes das redes comerciais (Globo, SBT, Manchete e Bandeirantes) — apenas outras oito emissoras utilizam os sistemas de satélite na condição de geradoras. Isto é, mais de 95% dessas emissoras, de fato, são simples retransmissoras no plano nacional.

Verifica-se, também, alterações estruturais no mercado de comunicação: desde o início da década de 60 a televisão passou a concentrar a absorção das verbas publicitárias. De 1960 a 1988, a participação da televisão cresceu de 9,0% para 60,9%, reduzindo a participação do rádio de 24% para 6,6%, e dos jornais de 39% para 15,9%, na divisão do “bolo” (Tabela 1, anexa).

A BASE POLÍTICA DA TUTELA ESTATAL SOBRE A RADIODIFUSÃO

A orientação arbitrária e excludente do desenvolvimento da radiodifusão, entretanto, não é privilégio do regime militar. Em 1931, sob o governo Getúlio Vargas, foi institucionalizado o modelo jurídico da radiodifusão brasileira atribuído

do ao Presidente da República o poder arbitrário de, através de decisão pessoal, distribuir outorgas de concessões e permissões. Esse foi, essencialmente, o modelo vigente até a Constituição de 1988 que atribuiu ao Congresso a palavra final sobre as outorgas.

Essa tutela estatal sobre a radiodifusão se fundamenta nas características técnicas do sistema. Para instalar uma emissora de rádio ou de televisão, não basta apenas adquirir equipamentos. É necessário emitir, através do ar, sinais eletromagnéticos para vincular os transmissores aos receptores. No entanto, há uma limitada possibilidade de emitir esses sinais, para evitar que haja superposição ou interferência de sinais. Por isso é feita uma divisão técnica dessas possibilidades em frequências e canais, gerando-se o “espectro eletromagnético”. Na mesma localidade, por exemplo, é possível a ocupação de um máximo de seis canais de televisão. As mesmas limitações técnicas restringem o número de frequências de rádio AM e FM que podem ser ocupadas numa mesma região.

Em todo o mundo, prevalece o princípio de que a ocupação dessas frequências deve ser disciplinada publicamente e não simplesmente dominada por quem tiver os transmissores mais potentes. Cabe aos governos dos países — em tese, representantes do todo social — disciplinar a ocupação dessas frequências e canais. A liberdade de expressão, nesse sentido, só será assegurada com uma justa distribuição do direito e do poder de acesso a essas frequências e canais.

A. LÓGICA DA CONCENTRAÇÃO E DA EXCLUSÃO

No Brasil, o sentido autoritário e excludente da intervenção do regime militar pós-64, chegando a editar atos institucionais que se auto-eximiam de interpretação judicial, encontrou amplo respaldo na legislação de radiodifusão já existente: os beneficiados pelas outorgas de concessões e permissões de emissoras passaram a ser, principalmente, os “sócios” econômicos, políticos e ideológicos da ditadura.

As concessões e permissões distribuídas, graças ao poder autoritário desfrutado pelo Presidente da República, foram objeto de toda espécie de barganha política e transformadas em instrumentos de cooptação ou mesmo de negociações envolvendo benefícios e privilégios oficiais.

Um escandaloso exemplo, documentado pelo próprio Ministério das Comunicações, foi o aumento de potência de emissoras, autorizado entre 1974 e 1979, com a implementação do novo Plano Básico de Distribuição de Frequências em Onda Média. Em virtude desse plano, o somatório de potência das emissoras AM no Brasil cresceu de 1.917,95 kw para 6.811,5 kw, representando um aumento de 255%. No entanto, do total ampliado, nada menos do que 3.550 kw beneficiaram apenas 44 emissoras. Com isso, 4,6% das emissoras de rádio AM então existentes passaram a deter 52,06% da potência instalada no País.

A legislação de radiodifusão foi sendo progressivamente corrompida e deformada por decretos e, principalmente, por portarias que criavam um modelo “de fato”, beneficiando muitas vezes e

ostensivamente os oligopólios. O resultado foi uma impressionante concentração de capital e tecnologia, assentando o poderio das atuais quatro grandes redes de televisão: Globo, SBT, Manchete e Bandeirantes.

No mercado de televisão, a Rede Globo reina sem ameaças. Em 1988, por exemplo, no horário nobre — das 18h às 22h, de segunda a sexta-feira — cerca de 16 milhões de domicílios mantiveram seus aparelhos de televisão ligados e, entre estes, considerando a média ponderada de audiência em todo o País, 83% estavam sintonizados na Globo: um público com cerca de 55 milhões de telespectadores. Como resultado, em 1989, a Globo absorveu cerca de dois terços das verbas publicitárias, de um total aproximado de 1,2 bilhão de dólares destinados à televisão. A Rede Globo hegemoniza, de forma avassaladora, o conjunto dos sistemas de comunicação de massa, fundamentalmente por ela própria determinado como modelo para o País. As demais redes aproveitam as sobras do banquete e legitimam o monopólio “de fato” existente no Brasil.

A concentração de capital e tecnologia, especialmente na área de televisão é inevitável e, em certa medida, necessária. O problema é administrar o grau de concentração e o controle social do poder dela decorrentes. O desafio imposto aos setores democráticos é o de assegurar, através do planejamento dos sistemas de comunicação, as bases de uma efetiva pluralidade e as condições democráticas para o posicionamento dessas emissoras junto ao público, possibilitando o exercício de opções com diversidade de expressão e liberdade de escolha pelos telespectadores.

Tais constatações evidenciam a necessidade de um projeto político, dos setores democráticos, para enfrentar os problemas da falta de democracia da comunicação no Brasil, além do esforço para repensar a importância estratégica desta democratização. Isso só se conseguirá com uma atitude ofensiva para recuperar o atraso: tanto defendendo um projeto e empreendendo, no plano institucional, uma luta sem tréguas para reestruturar o modelo vigente, como também ousando, através de iniciativas que habilitem os setores marginalizados à disputa da comunicação na situação atual e mesmo, posteriormente, na democracia que construiremos.

III. A CONSTITUIÇÃO AINDA EM DISPUTA

OS PONTOS “EM ABERTO”

Uma amostra do controle e do poder das grandes empresas de comunicação surgiu na disputa das disposições referentes à comunicação, durante a Constituinte de 1987, através da intervenção dos “lobbies” de três entidades: Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER).

Os resultados obtidos satisfizeram amplamente esses “lobbies” e constituíram, em certa medida, um retrocesso na caracterização da natureza pública da radiodifusão (como podemos observar no Quadro 1, em anexo). Apesar disso, uma atuação vigorosa junto à Constituinte, através da FENAJ — juntamente com artistas, radialistas e cineastas — derru-

bou determinadas pretensões dos grupos monopolistas e deixou outros pontos de disputa suspensos, tendo conseguido inserir “alavancas” propícias a determinados avanços. Tudo ficou dependendo da legislação complementar e ordinária, mas sendo uma base para orientar a luta pela democratização da comunicação no plano institucional.

Portanto, dentre os diversos pontos da Constituição que ainda podem resultar em avanços, dependendo da legislação complementar e ordinária, destacam-se os seguintes (examinados detalhadamente no Quadro 1, anexo):

1. *Proibição expressa de qualquer restrição à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, assim como impedimento a leis que possam constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer meio de comunicação social ou que estabeleçam qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*
2. *Previsão do estabelecimento de meios legais para defender os cidadãos de programas de rádio e televisão que contrariem as disposições constitucionais.*
3. *Proibição de que os meios de comunicação social, direta ou indiretamente, sejam objeto de monopólio ou oligopólio, ficando a conceituação dessas situações para a legislação ordinária.*
4. *A promoção da cultura nacional e regional e o estímulo à produção independente são definidos como princípio para orientar a programação das emissoras de rádio e televisão, neces-*

sitando de legislação ordinária que assegure sua implementação.

5. A regionalização da produção cultural, artística e jornalística também constitui princípio a ser observado na programação das emissoras de rádio e televisão, necessitando de legislação ordinária que garanta sua realização

6. Previsão da instituição de um "sistema público" de radiodifusão (seu conceito depende de legislação ordinária).

7. Determina a instituição, pelo Congresso Nacional, do Conselho de Comunicação Social, com competência e composição a ser definida através de legislação ordinária.

LEGISLANDO EM CAUSA PRÓPRIA

Esses pontos da Constituição, que ainda estão em disputa, não escondem o sentido conservador e antinacional de várias outras disposições referentes à comunicação. Tal constatação demonstra o poderio do empresariado da comunicação e ressalta o empenho necessário aos setores democráticos para enfrentar a elaboração da legislação complementar e ordinária e, conseqüentemente, a própria revisão da Constituição, prevista para 1993.

Não se pode esquecer as diversas disposições da Constituição de 1988 (examinadas detalhadamente no Quadro 1, anexo) que ampliaram os benefícios e garantias do setor privado e criaram empecilhos adicionais a uma remodelação do sistema de radiodifusão.

É fácil compreender como esse resultado foi obtido. Uma pesquisa realizada pela revista *IstoÉ*, em maio de 1988,

revelou que pelo menos 75 parlamentares eram controladores de empresas de rádio e televisão. Somavam-se a estes, dezenas de outros parlamentares, dirigentes de emissoras, radialistas e jornalistas, todos eleitos com o apoio ostensivo de empresas de radiodifusão, intervindo nas diversas etapas da Constituinte, "prestando serviços" aos interesses que garantiram suas eleições e expressando a vontade das grandes empresas de radiodifusão. Contra o regimento da Câmara e do Congresso, esses deputados legislaram em causa própria, votando em matéria na qual tinham interesse pessoal.

SARNEY, COLLOR E OS DEMAIS BENEFICIADOS

Enquanto na Constituinte os "lobbies" manobrados pelas grandes empresas de comunicação afirmavam seus interesses, o governo José Sarney disputava arduamente cinco anos de mandato. Para assegurar essa "conquista" defendia, também, o presidencialismo como forma de governo. Atingiu o objetivo, em boa medida, graças à utilização das concessões e permissões de emissoras de radiodifusão como moeda de barganha. Sarney foi o presidente que mais distribuiu emissoras e usufruiu desse poder de uma forma sem precedentes, utilizando-o intensamente até as últimas horas em que teve a competência de, arbitrariamente, outorgar concessões e permissões.

Até então, o campeão das outorgas havia sido o general João Figueiredo que, de 1979 a 1985, outorgara 634 concessões e permissões de emissoras de rádio e televisão. Sarney, em menos de três anos, de 1985 a outubro de 1988, outorgou 1.028 concessões e permissões (Tabela 3,

anexa). Desse total, 60% foi distribuído durante o período crítico de disputa na Constituinte, coincidindo com a criação do Centrão (ver Tabela 4, em anexo). Já sabendo que a nova Constituição lhe tiraria esse poder, Sarney acelerou a distribuição de outorgas: em apenas 35 dias, do início de setembro até o dia 5 de outubro, data da promulgação da Constituição, Sarney despachou mais 282 outorgas, quase 30% do total que foi concedido durante seu governo (Tabela 5, anexa).

Com esse desvaio na distribuição de outorgas, o ex-presidente Sarney praticamente consumiu todas as freqüências e canais tecnicamente viáveis no País. Ao terminar o arbítrio pleno do Executivo sobre as concessões e permissões, Sarney havia ocupado cerca de 85% da totalidade das freqüências e canais disponíveis, praticamente esgotando o espectro nas capitais e grandes cidades (Tabela 6, anexa).

Assim, os procedimentos de barganha política, as negociatas e o exercício imoral da competência executiva, construíram um gigantesco sistema de emissoras de rádio e televisão, premiando os setores conservadores, que deram sustentação aos governos militares, negociaram concessões e permissões e desvirtuaram o sentido público da radiodifusão.

Os grandes beneficiários desse modelo são os setores conservadores que se agarram aos privilégios e benefícios especiais. Cabe ressaltar alguns exemplos notórios: o ex-presidente José Sarney, o seu ex-ministro das comunicações, Antônio Carlos Magalhães, e mesmo o presidente Fernando Collor de Mello, pertencem a famílias proprietárias de emissoras de radiodifusão e de jornais. Aliás, é ex-

tremamente significativo que o próprio presidente Collor — cuja família é associada ao empresário Roberto Marinho na TV Gazeta, de Alagoas — esteja no centro desses interesses que concentram uma grande parcela do poder real no País.

IV. O PAPEL DA DEMOCRACIA E DA RADIODIFUSÃO NA CONSTRUÇÃO DA NACIONALIDADE

A FALTA DE UM PROJETO

O Brasil atravessa mais uma de suas graves crises políticas e econômicas. O governo do primeiro presidente escolhido pelo voto direto, em 30 anos, não rompeu com as tradições autoritárias e excludentes. Ao contrário, desde o início, o governo Collor agrediu a Constituição diante de um País atônito e de uma sociedade civil despreparada ou com dificuldades para reagir. Desprezou, inclusive, uma inédita possibilidade de negociação aberta por setores empresariais e sindicais para a formulação de alternativas à frustrada política econômica do seu governo. Ao contrário, entrando no seu segundo ano de governo, Collor hostiliza os setores organizados da sociedade e mostra, cada vez mais, a intenção de falar diretamente aos "descamisados" e às massas, buscando a simpatia dos setores não organizados.

No cenário mundial, desmantela-se fragorosamente e finda o equilíbrio bipolar EUA-URSS com o mundo caminhando para duas possibilidades: um *impe-*

rium mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos ou — outra mais difícil e complexa — a constituição de um equilíbrio multipolar. Essa última possibilidade, de equilíbrio, implicaria a convivência entre “diferentes”, com o reconhecimento e a tolerância da diversidade econômica, política e cultural de distintos blocos de nações e a valorização da política, da diplomacia, da cultura, tendo a consciência e a subjetividade como elementos de potência.

Neste cenário conturbado, o governo Collor comparece com uma proposta de modernização ainda obscura e um inadequado projeto de integração do Brasil com o mundo. Não há, verdadeiramente, um projeto nacional capaz de galvanizar a sociedade em torno de objetivos comuns e dotar o governo de densidade hegemônica para transitar rumo a um estágio superior de desenvolvimento econômico e social. A modernização surge simplificada por uma retórica salvacionista e medidas como a abertura das alfândegas a produtos importados. A integração internacional parece ter como preço o desmantelamento da economia nacional e a desorganização do sistema produtivo.

O governo Collor não enuncia com clareza e profundidade seu projeto de matiz neoliberal e ainda se refugia na legitimidade política das urnas, na autoridade formal e numa encenada postura carismática. Tangenciando, portanto, os problemas nacionais que se agravam: aumento da miséria e da fome, crise na saúde pública e na educação e a falta de habitação, entre outros problemas que há séculos impedem o País de chegar a ser uma Nação.

No atual quadro de reordenamento mundial, para o País não permanecer contido na periferia, os brasileiros precisam repensar o próprio conceito de Nação, superando o senso comum que o reduz a um “conjunto de indivíduos” vivendo num mesmo país. Nação tem de ser entendida como a expressão irredutível de um todo social com identidades culturais, étnicas e sociais, ocupando um determinado âmbito geográfico e, assim, expressando a diversidade da humanidade. Um todo social precisa se reconhecer para determinar seu lugar no mundo. No plano interno, a idéia de Nação deve revelar um projeto de convivência social entre indivíduos e segmentos sociais “diferentes”, baseado no entendimento de que as partes não podem reduzir-se à busca da exclusão e que é possível um “consenso não autoritário entre diferentes”. Esse projeto de Nação deve expressar, num processo, os elementos formadores de uma vontade comum, uma identidade política, social e cultural capaz de construir algo melhor para todas as partes.

Para constituir uma vontade comum, os brasileiros precisam se reconhecer. Uma Nação é um todo e não pode ser reduzida a uma ou a algumas de suas partes. Somente uma visão de conjunto pode mostrar a realidade da Nação — operários, camponeses, donos de fábricas, bancos ou fazendas, negros, brancos, índios, nordestinos, nortistas, mineiros, cariocas, paulistas ou gaúchos — com suas virtudes, defeitos, possibilidades e limites.

Essa consideração do todo se estabelece, fundamentalmente, na esfera pública, através das relações entre as partes do todo — a Nação — que se encontram, se reconhecem por identidade ou oposi-

ção e organizam, de alguma forma, as relações sociais, através de uma moralidade, de regras de comportamento, de acordos políticos expressos ou não em leis.

COMUNICAÇÃO E ESFERA PÚBLICA

Graças à tecnologia desenvolvida neste século, os meios de comunicação de massa, principalmente a televisão e o rádio, passaram a ser componentes fundamentais da esfera pública, porque transmitem — com rapidez e amplitude inéditas — fatos, versões, concepções, valores e idéias permitindo a cada cidadão, conforme sua experiência e seu espaço social, formular a sua representação da realidade. Televisão e rádio se introduzem no cotidiano das pessoas como algo necessário, inevitável, normal e familiar. Mostram a realidade com poderosos recursos e produzem fortes impressões com sons, imagens e cores.

Mas essas transmissões não podem ser, automaticamente, confundidas com a realidade. Um único fato, mesmo mostrado em seus aspectos reais e verdadeiros, pode ter interpretações diversas. Basta trocar o ângulo da câmara, alongar ou reduzir o tempo de exposição de uma imagem, substituir uma palavra por um sinônimo e a versão do fato o transforma. Isto significa que a interpretação é decisiva e imperiosa no registro do fato. Em outras palavras, o fato passa a ter um “sentido” diferente, dependendo do “como” é registrado e de “quem” o registra.

A maioria dos ouvintes ou telespectadores não está atenta a esses processos. Sem questionar a origem dos recursos e as finalidades que dos meios, imensos contingentes da população são orienta-

dos por interpretações, visões de mundo, reflexos da realidade elevados à condição de “verdade”.

Os meios de comunicação de massa existem, principalmente, para efetuar o comércio da informação e do lazer, através do tempo e espaço vendidos a indústrias, bancos, supermercados etc. E os noticiários, as novelas, os programas humorísticos, passam a ser meros “chamarizes”, “iscas” para o público ouvinte ou telespectador. Essa é a crua constatação sobre mais de 90% de tudo que se lê, se ouve e se vê nos meios de comunicação de massa. Predomina uma imensa teia de interesses privados e comerciais. O resultado é uma soma de particularidades que prevalecem, escondendo e sufocando a diversidade política, social e cultural do País.

Entretanto, para justificar suas operações, os meios privados de comunicação de massa buscam revesti-las de dignidade e se apresentam como os portadores da cultura, os guardiões dos valores morais, os porta-vozes das reclamações da população, os intérpretes da realidade, arautos do que é bom ou mau, para o País e para seu povo.

A democratização do Brasil exige um questionamento: alguma parte da sociedade pode avocar a si, sem representação e de forma velada, tão elevadas funções e o controle exclusivo de tão potentes instrumentos de poder? Uma parte da sociedade pode se apresentar como representante adequada do todo, sem mandato e sem ao menos que as pessoas percebam seus expedientes e a natureza dos recursos utilizados? Será que o todo, essa diversidade imensa, pode ser reduzida à representação por esses que se apropriaram, sem legitimidade, de um

meio de expressão pública? Não é difícil responder a essas questões. Mas são complexas as soluções para reverter o quadro.

É "natural", portanto, a totalidade da Nação não se reconhecer — ou se perceber equivocadamente — através dos meios de comunicação de massa, controlados sem mandato e sem representação por setores minoritários, que usufruem de forma privilegiada da atual organização das relações sociais. Assim é possível compreender porque as possibilidades de reorganização das relações sociais e de mudanças estruturais da sociedade são filtradas pelos interesses minoritários predominantes. Esses interesses que usufruem da situação atual são uma parte usurpando, do todo, o direito e o poder de se expressar. E se apresentam como se fossem capazes e tivessem legitimidade para, exclusivamente, representar tudo e todos.

A atuação dos meios de comunicação de massa, imprevidente ou deliberadamente, compõe o "caldo de cultura" que desenvolve e justifica a conformação de um "caráter" verde-amarelo: o "jeitinho", o "vale-tudo", a esperteza, a "Lei do Gérson", a virtual desonestidade, a falta de respeito pela propriedade e pelo espaço público, a ignorância da realidade fundada num "pensamento mágico" e a ignorância dos direitos e deveres, a falta de consciência social e a renúncia à cidadania. Sem outras referências, os indivíduos tendem a se desagregar, desorganizar e se incapacitar para a compreensão e o trato dos assuntos de Estado e das coisas da esfera pública. Isso tudo, aparentemente "muito complicado", fica reservado para os (mesmo desmoralizados) políticos, os "especialistas", os "outros". Cada um trata de "salvar sua pele",

"ficar na sua", olhar para o "seu lado". Sem um projeto para o País e sem uma ampla pluralidade na comunicação de massa que impregna o cotidiano dos indivíduos, não há como disputar a construção de outro "caráter" e permitir que a consciência suplante a naturalidade e a selvageria das relações espontâneas num contexto social como o do Brasil.

CRÍTICA E AUTOCRÍTICA PARA IDENTIFICAR AS CAUSAS

É singular, no mundo, a violenta concentração de meios de comunicação de massa nas mãos de tão poucos verificada no Brasil. Nove famílias (Marinho, Bloch, Santos, Saad, Frias, Mesquita, Levy, Civita e Nascimento Brito) controlam cerca de 90% de tudo o que os brasileiros lêem, ouvem ou vêem através desses meios.

Essa concentração pode ter duas explicações. A primeira delas, está vinculada aos desequilíbrios históricos, decorrentes do exercício de séculos de privilégios e relações autoritárias e socialmente excludentes. É decorrência da falta de oportunidades iguais para todos no acesso à educação, saúde, habitação, alimentação, e da ausência de condições dignas de vida, condenando a maioria aos limites da sobrevivência. As péssimas condições de vida da maioria da população, o caos social resultante, geram elementos de desagregação que atingem o conjunto da sociedade: violência urbana, o crime organizado e o narcotráfico (atuando como um Estado paralelo), a violência no trânsito, altos índices de evasão escolar, menores abandonados, persistência do analfabetismo, ressurgimento de doenças epidêmicas devido à falta de condi-

ções sanitárias, subemprego, favelização das cidades, crescimento da economia informal, mostrando uma trágica realidade que restringe ou mesmo impede os indivíduos terem iniciativa política, econômica ou cultural e exercerem a cidadania.

Assim, a capacidade de expressão — através da constituição de meios que viabilizem a comunicação pública — traduz uma liberdade potencial dos cidadãos que, no Brasil, é apropriada apenas por uma minoria, de forma excludente e sem nenhum sentido de representação. Nesse contexto, isso é apresentado como algo "natural", graças à desinformação e à falta de consciência sobre a importância desse controle.

A segunda explicação para a concentração dos meios de comunicação de massa verificada no Brasil pode ser buscada, justamente, nessa incompreensão, ainda aguda, do papel político e social da comunicação na sociedade contemporânea.

Mesmo com a expansão dos bolsões de miséria, a sociedade brasileira vem apresentando importantes sinais de modernização, nas últimas décadas. Setores emergentes do movimento popular, sindical e da sociedade civil vêm reivindicando a democratização da esfera pública e buscando transformações sociais capazes de impulsionar uma modernização substantiva do País. A importância desse processo, porém não esconde as limitações do sentido corporativo e dos objetivos imediatistas que animam parcelas expressivas desses setores sociais.

A problemática da comunicação tem preocupado e envolvido iniciativas de alguns segmentos politicamente atuantes. Mas não ao ponto de haver um empenho

significativo para transformar a atual situação. Na verdade, os setores democráticos, no Brasil, não se empenharam o suficiente para constituir potência, isto é, constituir projetos para disputar em larga escala a comunicação. E não fizeram isso porque ainda não atribuem um sentido estratégico para a comunicação.

É verdade que as grandes empresas privadas usufruem de privilégios governamentais para constituição de oligopólios e o mercado, dominado pelas grandes empresas, estabelece uma "lógica" relativamente impenetrável a empreendimentos não comprometidos fundamentalmente com finalidades comerciais. Também é verdade que, durante a ditadura militar, nas décadas de 60 e 70, a repressão política gerou uma série de obstáculos e impedimentos, tolhendo a liberdade de expressão. Mas nada justifica a apatia e a falta de iniciativa dos setores democráticos do País em relação à constituição de meios e à ampliação da capacidade pública de expressão.

É preciso reverter essa situação. Não pode ser encarada como "natural" a desproporção na capacidade de expressão existente na sociedade brasileira. Tampouco o enfrentamento do problema pode resumir-se a jogar as soluções "para frente", aguardando-se o momento de uma transformação radical das relações sociais que supostamente traria justiça e liberdade. O problema tem de ser enfrentado hoje, aqui e agora: tanto na luta institucional pela democratização, como na luta política para constituir potência, isto é, projetos e implementação de meios e luta pelo reconhecimento público da necessidade de se alterar essa situação.

RADIODIFUSÃO É PODER

O principal recurso, na gigantesca estrutura de poder representada pelos meios de comunicação de massa no Brasil é a radiodifusão, um serviço público, cujo controle foi usurpado e corrompido por mais de meio século de deformações.

Quem não se indignaria se o governo decidisse, por exemplo, entregar praças públicas a interesses particulares, mediante concessão, e estas fossem transformadas em supermercados, bancos ou lojas de roupas? Pois o uso restritivo da radiodifusão, predominante no Brasil, é algo equivalente. O espectro de frequências e canais de emissoras de rádio e televisão é uma espécie de “praça pública” invisível, ilegítimamente entregue a alguns poucos, sem mandato ou representação. E o mais grave é que os caminhos dessa “via pública” chegam diretamente aos nossos lares, atingem o interior das nossas residências e acabam dentro das nossas consciências.

Os donos desses veículos, aleatória ou deliberadamente, mas refletindo a “naturalidade” e o primitivismo que preside a esfera pública e o “consentimento” tácito do conjunto da sociedade, usurpam a representação do todo da Nação. E fazem isso mascarando suas verdadeiras finalidades e escondendo seus objetivos. Falam através da estampa e da voz límpida de locutores, utilizam da sinceridade dos artistas e valem-se de combinações irresistíveis de sons e imagens que mexem com nossos corações e mentes. Assim podem, permanentemente, justificar o poder que desfrutam.

Radiodifusão é potência. Seu poderio, hoje, está a serviço de uma minoria que exclui os demais. Não há pluralidade.

E se essa potência não for “dispersa”, não haverá democracia neste País. Não basta que esses “administradores” de amplas parcelas do nosso cotidiano concedam espaço. É necessário que a diversidade da Nação se expresse no controle efetivo das emissoras de rádio e televisão, nesse espaço que, por definição, deveria ser público. É imprescindível a existência de um verdadeiro pluralismo no controle das emissoras de rádio e televisão. Sem isso não haverá democracia no Brasil.

A DEMOCRACIA DEPENDE DA RADIODIFUSÃO

No atual sistema de radiodifusão sequer há uma competição real, estabelecida a partir da qualidade das programações e da atuação das emissoras.

Não há competição econômica porque os méritos das empresas foram substituídos, através da história, por favorecimentos, por benefícios legais e ilegais concedidos a certas empresas, e pela tolerância criminosa para com situações que violam de forma flagrante e ostensiva até mesmo a legislação vigente.

Também não há real competição de conteúdo porque não há pluralismo. Existe uma disputa comercial que não revela muito mais do que “a voz do dono”, no tom monocórdio desta privilegiada parte da sociedade detentora do poder de controlar as emissoras. As “outras vozes” aparecem apenas quando autorizadas e se não conflitam com os interesses dos donos. É necessário que a voz de cada parte, de cada setor da sociedade, possa se expressar livremente em alguma emissora, sem necessitar autorização.

Uma Nação é um todo impregnado de diferenças. Sem dúvida, a radiodifusão brasileira não reflete a Nação e, por isso, precisa ser reorganizada profundamente. Os jornalistas brasileiros — como uma das partes — conclamam a todas as demais partes da Nação, hoje excluídas, a constituir e integrar um Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação para, em conjunto, definir e formular um projeto para transformar a radiodifusão brasileira, viabilizar a democracia neste País e permitir que o Brasil se erga, verdadeiramente, como uma Nação.

A radiodifusão tem um papel decisivo a cumprir: como um dos instrumentos privilegiados que permitem às diversas “partes” da Nação reconhecer sua identidade, seus interesses em comum e, assim, adquirir potência para afirmar sua vontade política. Sem um reequilíbrio na capacidade de expressão das diversas “partes” da Nação, manteremos a odiosa e ilegítima prevalência da autoridade, sem mandato ou representação, de “alguns poucos” sobre uma imensa maioria. A democratização exige uma clara definição das condições de controle das frequências de rádio e televisão, esses meios de comunicação de massa de natureza essencialmente pública. Também exige consenso em relação à ética que deve pautar suas ações.

A democratização da comunicação é imprescindível porque os indivíduos deste País só se transformarão, efetivamente, em cidadãos de uma Nação, quando puderem se compreender, se reconhecer no contexto das relações sociais e ter consciência e dignidade para superar as situações desumanas de exclusão do progresso social.

V. AS PROPOSTAS DOS JORNALISTAS PARA A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

Com base nessa análise, os jornalistas — reunidos no seu 24º Congresso Nacional, realizado de 31 de outubro a 4 de novembro de 1990, decidiram conclamar as entidades da sociedade civil, de todo o Brasil, a constituir e integrar um Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação e a adotar um programa mínimo com os seguintes objetivos:

OBJETIVOS GERAIS

Obter o reconhecimento, pela sociedade civil e setores democráticos do País, dos seguintes fatos:

a) *Ilegitimidade do predomínio exclusivo, sem mandato e sem representação, de interesses minoritários, sobre os atuais sistemas de rádio e televisão que se constituíram, em larga medida, amparados em ilegalidades, imoralidades, favorecimentos, compadrio e corrupção.*

b) *Necessidade da existência de princípios claros e de regulamentação para assegurar efetiva compatibilização da particularidade dos interesses que operam as emissoras com o interesse público que, em última instância, deve prevalecer. Isto é, a reafirmação e a consolidação de um estatuto de serviço público para a radiodifusão e a definição dos princípios éticos que devem orientar sua atuação.*

C) Necessidade de se assegurar a abertura do sistema de radiodifusão para novos protagonistas, de modo a tornar efetivamente pluralista sua atuação, privilegiando o ingresso de entidades públicas, não estatais e representativas da sociedade civil.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos gerais deverão ser buscados através de uma legislação que incorpore uma série de medidas envolvendo os objetivos específicos. Do ponto de vista econômico, essas medidas deverão permitir uma competição entre as emissoras baseada na qualidade da atuação e não no poderio econômico ou técnico obtido por favorecimentos governamentais, tal como ocorre atualmente. E, do ponto de vista político, as medidas de reforma devem expressar o pluralismo na execução dos serviços de radiodifusão. Considerando os objetivos gerais acima referidos, o **Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação** deverá fazer a defesa política das seguintes medidas, todas elas amparadas pela atual Constituição:

a) Estabelecimento de rigorosos limites ao número de concessões e permissões de serviço de radiodifusão, controladas por qualquer tipo de entidade, privada ou pública, comercial ou sem fins lucrativos.

b) Estabelecimento de restrições às práticas monopolistas e à formação de oligopólios, com limitações à con-

centração de distintos veículos de comunicação por uma mesma empresa ou entidade detentora de concessão ou permissão.

C) Formulação de novos conceitos de emissora de rádio e televisão, incluindo uma clara delimitação geográfica da abrangência das concessões e permissões, constituindo a base de orientação para os critérios de regionalização da produção, formação de redes, estabelecimento de relações comerciais entre as emissoras e com outras empresas, e estímulo à produção independente.

d) Criação imediata de um sistema público — não privado e não estatal, controlado pela sociedade civil — de emissoras de rádio e televisão, com a incorporação de emissoras estatais.

e) Instalação do Conselho de Comunicação Social — com ampla representação da sociedade civil — para assessorar o Congresso e opinar sobre a outorga de concessões e permissões e para democratizar as informações sobre a constituição e operação das empresas que executam serviços de radiodifusão.

Para alcançar esses objetivos gerais e específicos, o **Movimento Nacional pela Democratização da Comunicação** se organizará em todo o País para divulgar sua luta, procurará mobilizar a sociedade civil e apresentará ao Congresso Nacional propostas de anteprojeto de lei, com o objetivo de provocar uma profunda alteração da radiodifusão no Brasil.

ANEXOS

Tabelas e quadros

TABELA 1
Evolução das verbas publicitárias distribuídas pelas agências — 1950/1988

Ano	TV	Rádio	Jornais	Revistas	Outros
1950	—	24,0	39,0	10,0	27,0
1955	—	24,0	26,0	11,0	29,0
1960	9,0	14,0	33,0	11,0	33,0
1965	32,8	19,5	18,4	25,6	3,7
1970	39,6	13,2	21,0	31,9	4,3
1975	53,9	8,8	19,8	14,1	3,4
1980	57,8	8,1	16,2	14,0	3,9
1985	59,0	6,0	15,0	17,0	3,0
1988	60,9	6,6	15,9	13,9	2,7

Fonte: Grupo de Mídia, Meio & Mensagem.

TABELA 2
Emissoras de rádio e televisão instaladas no Brasil — 1963/1988

Ano	OM	OT	OC	FM	TV
1963	711	73	76	55	41
1984	1190	89	36	479	134
1991	1378	79	30	881	196

Obs.: OM, onda média; OT, onda tropical; OC, ondas curtas; FM, frequência modulada; TV, televisão em VHF.

Fonte: Contel, Dentel, Ministério das Comunicações.

TABELA 3
Concessões e Permissões outorgadas
no período 85/88 (Governo Sarney)

	1985	1986	1987	1988*	Total
FM	66	91	143	332	632
OM	47	50	53	164	314
TV	14	13	12	43	82
Total	127	154	208	539	1028

* Até 5/10/89, data da promulgação da Constituição.
 Fonte: Ministério das Comunicações e Diário Oficial da União.

TABELA 4
Dados referentes a Concessões e Permissões outorgadas
durante o período crítico de disputa da Constituinte (1987/88)

Número de Concessões e média mensal	Jan 87 a Out 87	Média Jan 87 a Out 87	Nov 87 a Set 88	Média Nov 87 a Set 88
FM	94	9,40	362	32,91
OM	33	3,30	182	14,72
TV	9	0,90	42	3,82
Total	136	13,60	586	51,45

Fonte: Ministério da Comunicações e Diário Oficial da União.

TABELA 5
Concessões e Permissões outorgadas
no período outubro 1987 a outubro 1988

	1987			1988									
	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out*
FM	5	20	29	15	12	7	13	5	29	12	50	170	19
OM	1	6	14	17	2	11	14	8	9	15	15	71	2
TV	0	0	3	3	1	1	0	1	3	4	10	16	4
Total	6	26	46	35	15	19	27	14	41	31	75	257	25

* Até 5/10/89, data da promulgação da Constituição.
 Fonte: Diário Oficial da União.

TABELA 6
Planos de distribuição de Canais e Freqüências
Número e índices de ocupação e disponibilidade*

	Total do Plano	ocupado até out/88	% ocupado	disponível até out/88	% disponível
FM	1611	1297	80,5	314	19,5
OM	1922	1655	86,1	267	13,9
TV	319	258	80,9	61	19,1
Total	3852	3210	83,3	642	16,7

* Dados aproximados obtidos a partir de informações oficiais.
 Fonte: Ministério das Comunicações.

QUADRO 1

ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 Uma avaliação do Título III, Capítulo V, para balisar a luta pela democratização da comunicação

<i>Texto Constitucional</i>	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
<p>Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.</p> <p>§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII, XIV.</p> <p>§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.</p>	<p>A Constituição estabeleceu uma irrestrita liberdade de expressão - bandeira clássica das esquerdas e dos setores liberais. Esse sentido da Constituição - no seu aspecto doutrinário - pode ser invocado para fundamentar determinadas iniciativas dos setores democráticos, na operação de meios de comunicação de massas. Especialmente no que diz respeito à proibição expressa de "qualquer restrição" à "manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo". Os embaraços e as condições políticas que dificultam ou impedem a pluralidade nos meios podem, assim, ser enfrentadas como "restrições objetivas" à liberdade.</p>	<p>No contexto atual, pelo desequilíbrio no controle dos meios, a liberalização acaba fortalecendo o poderio das grandes empresas de comunicação. Também criam-se condições para práticas que possam ferir o interesse público (o que, de forma democrática, deve ser conceituado para afirmar uma eticidade a ser atribuída aos meios de comunicação de massa).</p>
<p>§ 3º Compete à lei federal:</p> <p>I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;</p> <p>II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente;</p> <p>§ 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias está sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.</p>	<p>Essas disposições constituem base para a instituição de legislação capaz de enfrentar, democraticamente, práticas abusivas e autoritárias. O que está em questão, nessa disposição, é a possibilidade de uma conceituação de interesse público e da eticidade que deve orientar a atuação dos meios de comunicação de massa.</p>	<p>A instituição dos meios legais para defender a "pessoa" de práticas abusivas já seria suficiente para salvaguardar a diversidade que deve ser contemplada na preservação do interesse público. Entretanto, os parlamentares conservadores fizeram questão de incluir garantias "à família" - como se as famílias não fossem compostas de pessoas - para sinalizar um sentido abstrato de defesa das "instituições vigentes".</p>

<i>Texto Constitucional</i>	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
<p>§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.</p>	<p>A legislação complementar e ordinária deverá, para produzir algum avanço, conceituar o que é monopólio e oligopólio e estabelecer restrições rigorosas à concentração abusiva de veículos de comunicação - sejam distintos ou de um mesmo tipo - por uma mesma empresa ou grupo acionário, a exemplo do que existe de mais avançado e democrático na Europa e nos Estados Unidos.</p>	
<p>§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.</p>	<p>Disposição de caráter liberal e democrático, embora não apresente novidades em relação à Constituição anterior.</p>	
<p>Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:</p> <p>I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;</p> <p>II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;</p> <p>III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;</p> <p>IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.</p>	<p>Cada um desses princípios pode ser objeto de importante desenvolvimento na legislação complementar, destacando-se o "estímulo à produção independente", a "regionalização da produção cultural, artística e jornalística" e a "preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas".</p>	<p>Os setores conservadores fizeram questão de incluir, além da pessoa, a "família" como instituição dotada de "valores éticos e sociais". Cabe ressaltar que os critérios de "regionalização da produção cultural, artística e jornalística" podem ser negativos para a democratização da comunicação se a legislação ordinária restringir-se a satisfazer os interesses corporativos de reserva de mercado para jornalistas, artistas e produtores. O mesmo vale para os critérios de "promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente".</p>
<p>Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.</p>		<p>Permitiu que as empresas de comunicação possam pertencer e serem dirigidas por "brasileiros naturalizados há mais de dez anos". Disposição arduosamente defendida pela Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER) para salvaguardar a situação dos Civita e dos Bloch que afrontavam a Constituição anterior.</p>
<p>§ 1º É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.</p> <p>§ 2º A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta por cento do capital social.</p>		<p>Admitindo que pessoas jurídicas (empresas) possam controlar o capital social de empresas jornalísticas ou de radiodifusão - mesmo que seja apenas até o limite de 30% do capital social sem direito a voto - o que era vedado pela Constituição anterior, abrem-se portas para práticas monopolistas e oligopolistas.</p>

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

A conceituação dos sistemas privado e estatal, é bastante óbvia. Mas há interessantes possibilidades, através da legislação complementar e ordinária, para conceituar tanto o "sistema público" como a natureza da complementaridade deste sistema com os outros dois.

§ 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art.64, §§ 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem.
§ 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

Acaba a competência exclusiva do Executivo na outorga de concessões e permissões e nas suas renovações. A palavra final sobre esses atos é atribuída ao Congresso Nacional.

Foi estabelecida uma restrição que torna praticamente eternas as outorgas, ao exigir o "quorum especial" de "dois quintos" do Congresso, e ainda em "votação nominal", para a "não renovação" da concessão ou permissão. Isto é, para efetuar a outorga, não existem exigências especiais: pode ser maioria simples e voto de liderança. Mas para "não renovar", fixa-se um elevado quorum mínimo para, "de fato", tornar "automáticas" as renovações.

§ 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

Assegura que os atos de outorga ou renovação dependem, efetivamente, da deliberação do Congresso.

§ 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

Estabelece uma aberração jurídica, atribuindo ao judiciário o poder de dar a palavra final sobre o cancelamento (cassação) das concessões e permissões. Isto é, o Legislativo decide, em última instância, sobre as outorgas e renovações, mas não pode decidir sobre os cancelamentos dessas outorgas. Essa disposição, juntamente com as que facilitam sobremaneira o processo de renovação, "de fato", acabam com a natureza de "serviço público, outorgado a terceiros em caráter precário". A "precariedade", que é a salvaguarda da disponibilidade pública das frequências e canais, foi praticamente extinta.

§ 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e quinze para as de televisão.

A fixação do prazo das concessões e permissões seria matéria apropriada para a legislação complementar e ordinária. É injustificável a inclusão desses prazos na Constituição, principalmente numa época em que a tecnologia evolui e se sofisticava rapidamente e os equipamentos ficam "relativamente mais baratos" e não exigem prazos tão elevados para amortização dos investimentos.

Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

Avança ao prever a instituição de um órgão, de caráter nacional, para tratar politicamente das questões da comunicação de massa e, particularmente, das disposições previstas neste capítulo da Constituição. É preciso explorar as possibilidades no que se refere à composição e competência deste Conselho.

A Constituição empobreceu a proposta original dos setores democráticos, de criação de um Conselho Nacional de Comunicações, limitando-se a instituir o Conselho de Comunicação Social - com uma tentativa de esvaziamento já na denominação - como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

FENAJ
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS
CRS 502, Bloco A, entrada 51 – 1º andar
Fone: (061) 223-7002 – Telex: 611792
70330 – Brasília-DF

Impresso com o apoio da
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
LabGraf – COM/CCE
Departamento de Imprensa e Marketing

Maio de 1991