

# COMUNICAÇÃO E TRANSIÇÃO NO BRASIL (PROPOSTAS DE MUDANÇAS DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO)

*José Salomão David Amorim \**

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar algumas propostas de mudanças de políticas de comunicação no Brasil e avaliar as possibilidades de sua efetivação.

O presente estudo se enquadra nas preocupações do autor em analisar a comunicação no Brasil nas duas últimas décadas, fazendo parte de um conjunto de trabalhos que tratam de diferentes aspectos e fases da comunicação no período mencionado. Todos têm em comum o enfoque da comunicação como fenômeno de poder que só pode ser conhecido a partir de sua inserção no contexto social global e no contexto político em particular.

As propostas de mudanças das políticas de comunicação tomadas como objeto de análise são as que foram formuladas na etapa recente da transição política brasileira – entre os anos de 1983 e 1985. Não são todas as propostas surgidas nestes anos, mas são, sem dúvida, algumas das mais significativas pelo seu impacto e pelo conjunto de forças que as sustentaram. Surgidas no período de derrocada do regime autoritário e no contexto de uma grande mobilização da sociedade, de que foram exemplos mais expressivos as monumentais manifestações de rua por eleições diretas, pela eleição do Presidente Tancredo Neves e, depois, em seus funerais, assinalam uma ruptura com a tendência das propostas do período anterior do autoritarismo. Estas tiveram como características a ênfase na mobilização, na conscientização e na organização popular como pontos de partida para a criação de um sistema de comunicação democrático, o qual, por sua vez, se realizaria através da criação de uma rede de comunicação alternativa, independente das influências das instituições centrais da sociedade. As propostas que são objeto da presente análise deslocam o peso da responsabilidade das mudanças para a vida das instituições centrais da

---

\* Professor do Departamento de Comunicação da UnB.

sociedade (Executivo, Legislativo, partidos políticos, etc.). Nessa perspectiva, as mudanças, embora continuem a depender das pressões das organizações sociais de base, como movimentos populares, comunitários e sindicais – o que pressupõe sem dúvida mobilização, conscientização e organização – deverão ser feitas via instituições centrais e afetando os grandes meios de comunicação.

O estudo desenvolve uma análise das propostas de mudanças de políticas de comunicação. Para isto, faz-se uma breve descrição do conteúdo dos documentos analisados, identificam-se os objetivos com que foram produzidos e as forças políticas que comandaram a sua elaboração. Em seguida, são analisadas as linhas básicas dos documentos, buscando-se realçar as concepções que presidiram sua elaboração. E, finalmente, descreve-se o diagnóstico do sistema de comunicação vigente feito nos documentos e se enumeram as medidas concretas de modificação das políticas de comunicação neles propostas.

Sobre as técnicas utilizadas na elaboração do trabalho cabem alguns registros. Tiveram grande importância os dados colhidos em documentos – notícias, artigos de jornais, assim como de autores que analisaram em livros o processo e o caráter da transição política que se operou no Brasil. Mas, sobretudo, é necessário destacar o peso da observação participante, pois o autor esteve envolvido em vários dos principais eventos na área da comunicação que desaguaram nos documentos analisados e em outros que lhe permitiram enriquecer a visão do problema estudado. Na análise dos documentos descartou-se o exame de cada um isoladamente, o que redundaria num texto longo e repetitivo, preferindo-se o seu exame em bloco.

## ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

### *Documentos, Autores, Aspectos Tratados e Finalidades*

Os documentos analisados são sete:

“A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social – Alternativas para Ação de um Governo Democrático”, elaborado pelo Centro de Comunicação e Cultura-CEC, de Brasília em dezembro de 1984. Contém uma análise aprofundada da questão da comunicação social, compreendendo um diagnóstico, papel no processo político de transição para a democracia e propostas de mudanças nas políticas de comunicação. Foi solicitado ao CEC por lideranças políticas da campanha do candidato à Presidência da República do PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Tancredo Neves, para subsidiar a elaboração de planos do futuro governo. O documento teve grande influência nas discussões e em outros documentos sobre o tema, elaborados por organizações profissionais da área da Comunicação e por segmentos do PMDB. Aborda os

seguintes aspectos da comunicação social: radiodifusão; legislação (leis de Imprensa, de Segurança Nacional e de Censura); sistema estatal de comunicação (compreendendo a Empresa Brasileira de Rádio e Televisão – Radiobrás, a Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa – Funtevê, a Empresa Brasileira de Notícias – EBN, a Empresa Brasileira de Filme – Embrafilme, o Conselho Nacional de Cinema – Concine, o Sistema de Informação e Divulgação – SID); a indústria fonográfica; direito à informação; e formação crítica do público em matéria de comunicação.

“Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social”, elaborado por iniciativa da Federação Nacional de Jornalistas – Fenaj e de entidades dos setores de telecomunicações e informática (lideradas pela Associação de Funcionários da Empresa Brasileira de Telecomunicações – e Associação Brasileira de Indústrias de Computadores – Abicom) por solicitação do presidente eleito Tancredo Neves. O documento teve a adesão de dezenas de entidades. Em sua primeira parte, faz críticas à política de comunicação social e de telecomunicações. Em seguida, afirma a necessidade de mudanças profundas nessa política; e, finalmente, apresenta propostas de mudanças na radiodifusão; no sistema estatal de comunicação; na legislação sobre liberdade de expressão; nas telecomunicações; e no sistema de satélite doméstico. Ao mesmo tempo, propõe diretrizes básicas para a implantação de novas tecnologias; a criação de um sistema público de comunicação social; e a incorporação à Constituição do princípio do direito à comunicação.

“Manifesto de Constituição da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação”, publicado em 4 de julho de 1984. O documento culmina num processo que se iniciou no VII Congresso da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação – Abepec, realizado de 2 a 7 de julho, em Florianópolis, em que, por iniciativa da Abepec e do Departamento de Comunicação da Universidade Federal de Santa Catarina, foi aprovada a idéia de criação da Frente, atualmente integrada por cerca de 50 entidades e 20 parlamentares. O documento contém um diagnóstico da comunicação social no Brasil; diretrizes para uma política de comunicação social democrática; e propostas de medidas concretas abrangendo televisão, rádio, imprensa escrita, cinema, teatro, publicidade, comunicação popular, censura, etc.

“Política de Comunicação e Democracia”, documento contendo as propostas aprovadas em seminário organizado pela Comissão de Divulgação e Propaganda do PMDB de São Paulo, em dezembro de 1985, com a participação de profissionais e estudiosos de comunicação social, parlamentares e entidades da sociedade civil. O documento estabelece diretrizes para uma política democrática de comunicação e propõe mudanças no rádio e televisão; na legislação sobre liberdade de expressão; e na política de informação e de publicidade governamentais.

“Comunicações”, capítulo XII do documento intitulado “A Nova República”, com propostas para um programa de governo nos diversos setores de atividades. Foi preparado por diversos grupos de parlamentares do PMDB, com a assessoria de especialistas, e entregue ao presidente da República eleito, Tancredo Neves, em fins de 1984. O Capítulo XII contém um diagnóstico, diretrizes para uma política de comunicação e propostas concretas para a radiodifusão, informação governamental, cinema, música, artes plásticas, imprensa, teatro e publicidade.

Documento final do Seminário Internacional sobre Legislação Cultural, promovido pela Comissão de Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, presidida pela deputada Ruth Escobar, do PMDB; de 7 a 10 de março de 1985. O Seminário teve a participação de escritores, artistas, profissionais, estudiosos de comunicação, parlamentares, autoridades governamentais e representantes de entidades da sociedade civil. Foi encaminhado ao deputado José Aparecido de Oliveira, já então escolhido para dirigir o novo Ministério da Cultura, criado em 15 de março de 1985.

“Encontro com Tancredo pela Democracia”, documento elaborado por artistas e intelectuais do Rio de Janeiro e entregue ao candidato à Presidência da República, Tancredo Neves, em cerimônia no Teatro Casa Grande, no Rio de Janeiro, em 5 de novembro de 1984. Contém propostas para uma política nos setores de televisão, cinema, artes plásticas, artes cênicas, arquitetura, música e literatura.

Das informações contidas neste item, observa-se o seguinte com relação aos documentos:

– Foram feitos, por grupos dentro de um partido político, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, ou por grupos ou entidades da sociedade civil. No caso do PMDB, tratava-se de grupos representativos dos setores mais progressistas do partido. E no caso dos grupos e entidades da sociedade civil, eram na maioria formados por jornalistas, cineastas, estudiosos de comunicação, artistas, escritores, profissionais de telecomunicações, de informática e de outras áreas de fora da comunicação. Predominavam, pois, os interesses de profissionais, mas havia também outros interesses representados, inclusive empresariais, embora minoritários.

– Destinavam-se na maioria a produzir efeitos dentro de um contexto político específico: o da transição política brasileira, caracterizado pela ascensão ao poder de um novo governo, comprometido com a redemocratização do País e com reformas sociais e econômicas, mas dentro dos limites de uma aliança de forças sob a hegemonia de liberais e conservadores.

Estas circunstâncias obviamente condicionaram o conteúdo dos documentos.

## EIXOS CENTRAIS DOS DOCUMENTOS

*A Mudança Via Poderes Centrais*

Ao se analisar os documentos, uma primeira observação é de que todos propõem a política como instância através da qual se poderá chegar às mudanças desejadas. Isto significa o reconhecimento da possibilidade de se alcançar os objetivos pretendidos no marco das regras predominantes, que excluem, obviamente, os processos violentos:

Uma segunda observação refere-se à concepção que orienta a ação política. Propõe-se uma ação no sentido de modificar as políticas de comunicação através das instituições políticas centrais da sociedade – o Executivo, o Legislativo e os partidos políticos. Há, aqui, uma mudança de ênfase no comportamento das forças que lutam por mudanças nas políticas de comunicação. Até alguns anos atrás, dava-se menor ênfase às propostas que visavam a conscientização e mobilização da sociedade. Esta era a 3ª via prioritária para a efetivação de mudanças.

As duas práticas traduzem concepções diferentes sobre a maneira como se origina e se propaga o poder na sociedade. A primeira concebe o poder na sociedade como se originando e se propagando das instituições centrais para a periferia, enquanto a segunda entende que o poder se origina e se propaga da periferia para o centro.

Esta segunda concepção teve grande ênfase no campo da luta por mudanças nas políticas de comunicação no contexto político predominante até alguns anos atrás, onde, diante de um sistema político fechado à participação, se vislumbravam poucas possibilidades de influenciar as decisões do sistema de poder central. Neste contexto, fortaleceu-se a proposta de mudanças na comunicação através das organizações de base da sociedade civil. Deu-se grande ênfase aos estudos e práticas de comunicação alternativa, independentes do Estado e dos grandes meios privados de comunicação. Os jornais alternativos foram a expressão mais importante desta concepção. Tiveram grande importância nos tempos de autoritarismo, chegando o seu número a centenas, editados pelos mais diferentes grupos sociais – movimentos negro, indigenista, ecológico, feminista, homossexual e sindical. Estes jornais se caracterizavam pelo conteúdo crítico às instituições do *establishment* e pela intenção de estabelecer práticas de comunicação democráticas dentro de suas redações e em seu relacionamento com o público.

Todavia, na medida em que as oportunidades de mudança política foram se abrindo, culminando com a conquista do Governo pelas oposições nas eleições indiretas de 15 de janeiro de 1984, as forças que lutavam por mudanças na comunicação sentiram a possibilidade de efetivá-las via instituições de poder centrais. Assim, sem se abandonar a proposta de trabalho junto das organizações e movimentos populares de base, que

continua a desenvolver-se, fortaleceu-se o projeto de mudanças via instituições de poder centrais.

### *Democracia e Política de Comunicação Democrática*

O argumento de fundo com que se justificam as propostas de mudanças da política de comunicação é a necessidade de se alcançar a democracia na sociedade em geral. Considera-se que sem um sistema de comunicação democrático não será possível atingir a democracia. Assim, o documento final do Seminário Internacional sobre Legislação Cultural afirma (pág.: 1): "Para que se realize a transformação democrática que o País espera é imprescindível que se trate com prioridade da reformulação da estrutura da comunicação social existente. Mantê-la como existe hoje seria preservar um dos eixos principais do autoritarismo, que a vem utilizando ao longo de mais de 20 anos para escamotear a realidade, anestesiar o País e burlar a opinião pública." Na introdução, o documento reafirma esta crença ao estabelecer como um dos princípios orientadores do Seminário "a clara consciência de que a questão da democracia passa pela questão da cultura, entendida não como uma produção superestrutural, mas como setor de ponta, indissociável da garantia da livre circulação de informações e do conseqüente acesso à sua geração e circulação por parte de todos os setores da sociedade." O documento "A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social" diz (págs. 2 e 3): "É para garantir que a nação seja ouvida que a comunicação social cumpre um papel insubstituível. É ela uma das mais fortes ferramentas para que prossiga e se consolide o diálogo Sociedade Civil-Estado, dando-se assim, voz permanente à Nação. Em suma, só medidas que se encaminham nesse sentido é que viabilizarão um projeto democrático de governo, possibilitando assim uma base social e política para a solução dos graves problemas nacionais. Democratizar a comunicação social é, portanto, não só uma necessidade, mas um dever do próximo governo brasileiro. A preservação do sistema de comunicação tal como ele existe hoje seria não só perpetuar um dos eixos principais do autoritarismo, como acabaria por colocar em risco o próprio projeto de transição democrática, aspiração maior da candidatura Tancredo Neves".

Além da crença no valor intrínseco da democracia como regime político e na comunicação democrática como condição básica para se alcançar a primeira, a questão das mudanças nas políticas de comunicação aparece em alguns documentos ligada ao conceito de democracia, por razões estratégicas. Neste sentido, as medidas neles propostas são apresentadas como democratizadoras da comunicação porque a luta pela democracia foi a grande bandeira que permitiu cimentar a solidariedade de um sistema heterogêneo de forças na luta contra o autoritarismo.

O conceito de comunicação democrática não está explicitado em alguns documentos, mas em outros aparece. No documento “Manifesto de Criação da Frente de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação” são estabelecidos quatro requisitos para a existência de uma política democrática de comunicação (pág. 1): a) acesso igualitário de todas as camadas da população à produção, difusão e consumo do bem cultural; b) participação dos profissionais na decisão das linhas editoriais dos veículos de comunicação; 3) e participação de todos os setores da sociedade na definição das políticas de comunicação. No documento “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social” o conceito de políticas democráticas de comunicação também é explicitado. Considera-se que para a sua existência são necessários quatro requisitos (pág. 6): a) participação de todos os setores da sociedade na sua elaboração; b) pleno acesso dos meios de comunicação às fontes de informação; c) acesso dos diversos setores da sociedade às estruturas de produção e transmissão de mensagens; d) e distribuição equitativa das mensagens informativas e culturais pelos diversos grupos sociais.

Uma diferença entre as duas propostas é que a primeira estabelece como requisito a participação dos profissionais nas decisões sobre linhas editoriais dos veículos, o que não aparece na segunda. Outra diferença é que a segunda proposta coloca como requisito o pleno acesso dos meios de comunicação às fontes de informação, o que não consta na primeira. Nos demais aspectos as propostas coincidem. Todas propõem a participação dos diversos setores da sociedade na elaboração das políticas; o acesso de todos estes setores às estruturas de produção e de transmissão de mensagens; e acesso igualitário de todos os grupos sociais às mensagens informativas e culturais veiculadas pelos meios de comunicação.

### *Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão*

Em alguns documentos aparece um conceito que implica maneira nova de ver, no plano doutrinário, a questão da comunicação democrática: o do direito à comunicação. Trata-se de um novo enfoque em contraposição ao enfoque tradicional que vinculava a comunicação democrática ao conceito de liberdade de expressão. Na sociedade moderna, a comunicação social tornou-se um elemento de importância fundamental na vida dos indivíduos. Ocupou o papel da família, da escola, da religião e de outras instituições como matriz hegemônica de formação de consciências. É através da comunicação social, principalmente, que os indivíduos adquirem informações, percepções, valores, idéias, crenças e atitudes que orientam sua visão do mundo. Estas circunstâncias fazem com que se passe a ver a comunicação na perspectiva de um direito e não apenas de liberdade, e na perspectiva de direito equiparado a outros direitos fundamentais dos

cidadãos, como o direito à educação, à saúde, à habitação e ao trabalho. A mudança está em que a palavra direito implica em obrigação de a sociedade, através do Estado, oferecer as condições para que este direito seja atendido. O conceito de liberdade de expressão não tem como pressuposto esta obrigação, na medida em que permite ao Estado se situar numa posição passiva, deixando a tarefa de realizar a comunicação democrática entregue ao livre jogo das forças sociais. O conceito de liberdade de expressão está associado ao pensamento liberal tradicional. Nele, o Estado precisa lutar para se garantir a existência da comunicação democrática.

No liberalismo, condena-se a intervenção do Estado na sociedade, considerando-se que, quanto menor for esta intervenção, melhor o seu funcionamento. Assim, na economia instaura-se o princípio da livre iniciativa e se consagra a lei da oferta e da procura como lei suprema que deve reger as relações econômicas, capaz sozinha de promover os interesses gerais. No campo da comunicação, as coisas se passariam da mesma maneira. Tal como nas feiras, onde vendedores e compradores se relacionam e os mecanismos da oferta e da procura atuam no sentido de atender aos diversos interesses em jogo, considera-se que o processo de busca da “verdade”, na comunicação social, segue idêntico caminho. Ai os diversos grupos sociais se defrontariam em liberdade para exporem seus pontos de vista sobre os problemas. Neste processo de discussão, a “verdade” surgiria e terminaria por se impor, ainda que à custa de avanços e recuos. Esta concepção parte de pressupostos falsos. O primeiro, a crença de que o ser humano é intrinsecamente bom, age movido pela razão e busca sempre a “verdade”. A falsidade deste pressuposto está demonstrada pelas práticas dos meios de comunicação social, cujas mensagens se estruturam visando predominantemente atingir a dimensão emocional dos indivíduos. O segundo é que a simples ausência de intervenção do Estado garantiria entre os interesses em jogo a igualdade de condições para expressar e fazer valer seus pontos de vista. Como a comunicação se tornou, nas sociedades modernas, um empreendimento que exige investimentos vultosos, no vazio da ação estatal permitida pelo conceito de liberdade de expressão, instaura-se a relação desigual de forças prevalecente no campo econômico, comprometendo a existência de uma comunicação democrática. Daí porque se torna imperativo substituir o conceito de liberdade de expressão pelo de direito à comunicação, a exemplo do que fazem os países da Europa Ocidental e fez recentemente o México em sua Constituição. Trata-se de concepção diferente na medida em que nela a lei é vista não necessariamente como algo que oprime mas que liberta. E a intervenção estatal não como algo que necessariamente oprime, mas, ao contrário, que pode libertar se efetuada sob o controle da sociedade.

*Comunicação e Forma Privada de Propriedade*

Ao tratar da forma de propriedade privada-comercial dos meios de comunicação social, os documentos assumem uma posição cautelosa, decorrente de duas circunstâncias. A primeira, o fato de alguns deles terem sido formulados no interior de entidades em que convivem forças sociais e políticas de diversos matizes e orientações ideológicas. Este é o caso do Partido Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, partido com característica de frente política, onde se abrigam conservadores, liberais, socialistas e comunistas, unidos no objetivo de derrubar o regime autoritário. É o caso também das entidades que apoiaram as propostas, em sua maioria de trabalhadores (da área da comunicação e de outras áreas) mas também de empresários. A segunda circunstância é que os documentos se destinavam a produzir efeitos num contexto de forças políticas onde o sistema de economia de mercado não é posto em questão. Estas circunstâncias impunham limitações aos documentos e, certamente, ao enfrentamento até as últimas conseqüências do modelo de propriedade privada dos meios de comunicação social. Assim, nenhum dos documentos propõe a extinção da propriedade privada dos meios de comunicação, sendo o documento “A Nova República” explícito neste sentido (p. 574): “Não é proposta do futuro Governo abolir o capitalismo ou abolir os interesses capitalistas na área da comunicação social e em nenhuma outra...”. E o documento do Seminário Internacional de Legislação Cultural afirma (p. 1) “Não se pretende violar direitos legítimos, tampouco tolher a iniciativa privada e muito menos pregar a propriedade estatal na área da comunicação de massa”. O que se coloca nos documentos com relação à propriedade privada dos meios de comunicação é que os interesses mercantilistas e individualistas não devem se sobrepor aos interesses majoritários da sociedade. Dai decorrem duas conseqüências. A primeira, a necessidade de se impor uma contrapartida de responsabilidade social aos meios de comunicação privados. Insiste-se em que a comunicação é um “bem comum” ou “um bem cultural e um direito inalienável de todo cidadão, não devendo, portanto, estar submetida exclusivamente à condição de mercadoria”. Além disto, os meios de comunicação social privados recebem vários benefícios do Estado e devem, portanto, retribuir esta ajuda sob a forma de serviços de interesse público. Referindo-se à extensa gama de favores concedidos ao rádio e à televisão pelo Estado, o documento final do Seminário Internacional sobre Legislação Cultural afirma (p. 1): “... Mas é inquestionável que as redes comerciais de rádio e de televisão são legalmente sustentadas por recursos públicos e que o processo de aperfeiçoamento democrático impõe a cobrança de responsabilidade social dos concessionários dos canais de comunicação de massa, como contrapartida dos imensos benefícios que receberam e recebem do Estado, a começar da própria concessão para exploração daqueles serviços

públicos. O governo federal, além de ter propiciado, com verbas públicas, a implantação de toda a infraestrutura que permitiu o estabelecimento das grandes redes nacionais, instituiu ainda o critério especial de tarifas telefônicas reduzidas e outros privilégios para as empresas de rádio e televisão. E mais: o governo federal financia maciçamente a operação dessas empresas, na medida em que, em volume de verbas publicitárias investidas, é hoje o maior anunciante do rádio e da televisão”. Neste sentido se poderia ainda acrescentar o de que o espaço eletromagnético é um recurso natural de propriedade coletiva cuja exploração deve ser feita em benefício de todos. A segunda consequência é a necessidade de se estabelecer outra restrição à propriedade privada: a proibição de monopólio nos aspectos de produção, de transmissão, da distribuição de mensagens e da audiência. O monopólio é percebido como obstáculo ao pluralismo de vozes essencial para a existência de um sistema de comunicação democrático.

### *Comunicação e Estado*

O ponto de vista expresso nos documentos com relação ao papel do Estado não propõe o seu absenteísmo total nem a estatização da comunicação. Sobre este ponto, o capítulo XII do documento “A Nova República”, que trata da comunicação, é claro ao afirmar ser a estatização uma “solução simplista e altamente discutível nas atuais circunstâncias”. Sem se propor a estatização, reserva-se, todavia, ao Estado um papel importante na configuração de um sistema de comunicação democrático. Ainda que de maneira não explícita, o Estado é visto como única instância capaz de oferecer certas condições necessárias ao funcionamento de um sistema de comunicação democrático, nas atuais circunstâncias históricas do país. Cabe-lhe a tarefa de estabelecer a moldura legal e institucional dentro da qual a comunicação deve se organizar e funcionar. Compete-lhe definir metas e prioridades, formas de gestão, forma de participação dos diversos setores sociais; proporcionar incentivos e serviços; e se lhe reconhece o direito de dispor de canais de comunicação para manter o público adequadamente informado sobre suas atividades.

Atribuindo-se ao Estado uma atuação de relevo para o estabelecimento de um sistema de comunicação democrático nas atuais circunstâncias da vida do país, o problema se desloca para o caráter do Estado. Se se trata de um Estado autoritário ou subordinado a interesses exclusivos de uma classe, sua intervenção é desaconselhável por ser antidemocrática, como se viu na experiência política dos últimos vinte anos. Se se trata, todavia, de um Estado democrático, aberto à participação e influência de todos os setores da sociedade, sua intervenção é percebida como positiva e necessária. Os documentos neste aspecto são claros. Eles dão relevo à participação do Estado, mas prevêem mecanismos de controle da socieda-

de sobre ele. Tudo se resume, pois, no que diz respeito à intervenção do Estado, a possibilidade de colocá-lo sob controle da sociedade.

### *O Sistema Público como Modelo Ideal*

Na situação atual, os documentos constataam a existência de um sistema privado-comercial hiperdesenvolvido que introduz uma série de deformações na comunicação. A extinção deste sistema, pela força dos interesses que gravitam em torno dele, seria uma medida irrealista. Uma das alternativas que se oferece – e para ela se orientam as propostas contidas nos documentos – é corrigir os seus excessos. No outro pólo, constata-se a existência de um sistema estatal de comunicação, cuja extinção não é aconselhável, pois se constitui em alternativa para o sistema privado-comercial. O que se propõe para este sistema é a sua colocação sob o controle da sociedade. Colocada sob o controle da sociedade e, portanto, democratizada, a atuação do Estado no campo da comunicação, não somente operando sistemas de produção, de transmissão e estruturas de financiamento, como também estabelecendo as políticas globais de comunicação, é vista não apenas como tolerável, mas desejável.

Dentro da realidade concreta da existência de um sistema privado-comercial, por um lado, e, por outro, da atuação do Estado, da qual não se pode prescindir nas atuais circunstâncias, os documentos, todavia, vislumbram a oportunidade de se criar o que consideram o modelo ideal: o sistema público. O conceito de sistema público de comunicação está definido no documento “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social” (p. 8): “Este sistema se define pela independência em relação ao Estado, pelo seu caráter não-comercial e por sua direção por organismos representativos dos diversos setores da sociedade”.

Pelas dificuldades políticas de sua criação, que poderia ser percebida como uma ameaça à hegemonia dos interesses existentes e, portanto, sofrer pressões que o inviabilizassem de início, o documento adverte (p. 8): o sistema público será “complementar aos sistemas estatal e privado-comercial”, ou seja, não pretende competir com eles.

A possibilidade de um sistema público é vista com maior otimismo em se tratando das novas tecnologias de comunicação (vídeotexto, teletexto, etc.). Por serem tecnologias cujas atividades de exploração estão no início, como é o caso do vídeotexto<sup>1</sup> ou ainda não iniciadas, mesmo sendo objeto de cobiça dos interesses comerciais, percebem-se maiores facilidades de se iniciar a sua exploração sob nova forma de gestão. Esta forma seria a gestão

---

<sup>1</sup> Depois de uma fase experimental, em São Paulo, sob o patrocínio da Telesp, empresa de telecomunicação do Governo do Estado de São Paulo, a exploração do vídeo-texto começou a ser feita em caráter definitivo, em algumas cidades do País, a partir de 1985, predominando os interesses comerciais.

pública. Ainda que não fosse exclusiva, poderia pelo menos ter peso equivalente à privada-comercial ou estatal.

### *Comunicação e Dependência*

A maior parte dos documentos vê a dependência como fator que impede a existência de um sistema de comunicação democrático. A questão da dependência é abordada em duas dimensões: a interna (dependência dos Estados mais pobres dos Estados ricos, especialmente Rio e São Paulo) e internacional (dependência dos países ricos).

Analisando o problema da dependência, o documento “A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social” diz (p. 8): “... Hoje se sabe que é através da comunicação e da cultura, tanto quanto da economia, que se exerce a dominação. Além de seus efeitos no plano cultural – introduzindo valores, idéias e atividades produzidas em outros contextos e, portanto, refletindo interesses e necessidades não coincidentes com os nossos – esta política (a política de comunicação no Brasil) impede o nascimento e fortalecimento da produção nacional, com os conseqüentes benefícios que daí adviriam em termos de mercado de trabalho e de poupança de divisas”.

Obviamente não se considera que o rompimento dos laços de subordinação dos países centrais por si só tem o poder de democratizar a comunicação, uma vez que não é capaz de romper a dominação de fundo existente: a de grupos e classes sociais sobre outros grupos e classes sociais. Pode-se ter um sistema de comunicação nacionalizado e ele continuar a reproduzir modelos culturais que expressam a ideologia de classes e segmentos de classes dominantes. Não obstante, os documentos entendem que o rompimento da dependência nas relações de nação para nação representa um avanço, pois destrói uma forma importante sob a qual se apresenta a dominação.

A dependência do sistema de comunicação no Brasil ampliou-se durante o período do regime autoritário, cujos projetos eram de base internacionalizante. Dentro desta perspectiva, fortaleceram-se os laços de dependência da comunicação em termos de equipamentos, de processos tecnológicos e de mensagens culturais.

O rompimento destes laços teria repercussões culturais e econômicas importantes. Poderia modificar em parte o eixo ideológico em torno do qual se constroem as mensagens da indústria cultural, permitir a criação de tecnologia nacional, de uma indústria nacional, e ampliar o mercado de trabalho.

A idéia de nacionalização está presente nas áreas do cinema, da televisão, da informação jornalística e outras, mas é na área de telecomunicações que se lhe dá grande ênfase. Isto pode ser observado no documento “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunica-

ções e de Comunicação Social”, ao se justificar a exigência de mudanças nas políticas de telecomunicações. Verifica-se que o argumento de fundo é o da autonomia nacional (p. 6): “O novo modelo de desenvolvimento exige uma nova política de telecomunicações. A reconstrução nacional só será garantida pela existência de um povo capaz de traçar seus próprios caminhos. O domínio da tecnologia da qual depende o desenvolvimento nacional é uma exigência indiscutível. A tecnologia de telecomunicações, juntamente com a de informática, é fonte para a criação de competência nacional”.

Esta sensibilidade do setor de telecomunicações para a idéia de nacionalização se apóia na importância das novas tecnologias baseadas na informática e na eletrônica nas sociedades contemporâneas, onde, segundo o documento, provocam uma revolução semelhante à Revolução Industrial (p. 6): “Os países industrialmente avançados estão conscientes da importância de dominar essas novas tecnologias e seus governos traçam políticas orientadas para a conquista de autonomia tecnológica nas áreas de informática e telecomunicações. Isto porque a chamada revolução da teleinformática terá, neste final de século, impacto transformador semelhante ao da revolução industrial no início do século XIX”.

A ênfase na necessidade de uma orientação nacionalizante na política de telecomunicações decorre, pois, da importância da eletrônica e da informática nas sociedades modernas. Elas representam uma forma de mediação técnica revolucionária, que tende a ter nas sociedades a mesma importância que o sistema nervoso para o corpo humano. As novas tecnologias penetram todos os campos de atividade com repercussões de ordem política, econômica e social. Seu impacto é de tal ordem que levou os especialistas a falarem de uma nova divisão de trabalho, separando os países entre os que detêm o domínio das novas tecnologias – portanto, detêm o controle do saber – e os países que não as dominam, aos quais se reserva a função de fazer. Esta nova divisão internacional do trabalho, diferentemente do passado em que os países se classificavam como produtores de matéria-prima e bens manufaturados, teria por base o domínio ou não do saber, isto é de informações e conhecimentos. Este saber, por sua vez, tem relação direta com o domínio das novas tecnologias cuja especificidade em relação às tecnologias tradicionais está em que, ao contrário destas, não substituem energia muscular, mas atividades mentais. As novas tecnologias ampliam as nossas capacidades de coletar, processar e difundir conhecimentos e informações.

Foi, aliás, a compreensão desta importância que impulsionou e deu força ao movimento em que diferentes forças sociais e partidárias se uniram para fazer aprovar no Congresso Nacional, em fins de 1984, o projeto de lei sobre reserva de mercado no setor de informática. A aprovação da lei representou um grande avanço no sentido de se colocar sob controle nacional o setor de informática, pois, embora a política de informática em

vigor já estivesse orientada nessa direção, se sustentava num frágil sistema de portarias e instruções que poderiam ser extintas a qualquer hora. Na aprovação do projeto prevaleceu o ponto de vista de que a renúncia ao controle nacional do complexo da indústria de informática significaria abrir mão da soberania nacional. Pelo projeto aprovado, reservou-se para empresas nacionais – assim definidas as de 100 por cento de capital nacional – os mercados de micro e de minicomputadores<sup>2</sup>.

O eixo nacionalizante das propostas de mudanças na política de telecomunicações tem a ver com a questão da informática. São dois setores de ponta que se articulam e concorrem para a criação das novas tecnologias a tal ponto que se costuma designar seu casamento com o neologismo *telemática*. Esta íntima associação levou à compreensão de que a garantia de uma política nacionalista no terreno das novas tecnologias depende também de uma política nacionalista para as telecomunicações. Diversos setores consideram que, se isto não for feito, a política de reserva de mercado na informática poderá “ser comida de fora para dentro” e, mesmo não sendo, não garantirá sozinha a plena autonomia nacional no setor de ponta das novas tecnologias.

## CRÍTICAS À POLÍTICA VIGENTE

### *Comunicação Social*

Os diversos documentos fazem críticas à política de comunicação em vigor, coincidindo estas críticas em seus aspectos fundamentais.

Dentre todos, o que desenvolve a crítica mais profunda ao sistema de comunicação social é o documento “A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social”. Nele identificam-se como características essenciais do sistema as seguintes (p. 4 a 10):

*Autoritarismo*, definido pela existência de estruturas e práticas de natureza anti-democrática. Um dos aspectos que, segundo o documento, revelam a marca do autoritarismo, é o alto grau de controle que o Estado e as instituições privadas exercem sobre o sistema de comunicação social. Os instrumentos que permitem este controle são variados, mas destaca-se, entre outros, o conjunto de leis formado pela Lei de Imprensa, Lei de Segurança Nacional, legislação de censura a espetáculos e diversões e o

---

<sup>2</sup> No mesmo projeto foram ainda aprovadas medidas democratizantes da política de informática. Retirou-se o setor de informática da tutela do Conselho de Segurança Nacional, vinculando-o ao presidente da República. Constituiu-se o Conselho Nacional de Informática – Conin, composto de representantes de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil com a competência para elaborar a política nacional de informática. Atribuiu-se competência ao Congresso Nacional para aprovar periodicamente os Planos Nacionais de Informática.

Código Brasileiro de Comunicações. Todas estas leis contêm dispositivos cerceadores da liberdade de expressão. Cita-se, por exemplo, o artigo 63 da Lei de Imprensa que faculta ao ministro da Justiça a apreensão de jornais que contenham “propaganda de guerra, preconceito de raça ou de classe ou que provoca o incitamento à subversão da ordem política e social”. A lei de imprensa permite ainda processos por calúnia ou ofensas, em matérias não assinadas, contra o diretor ou redator-chefe do jornal, quando o processo neste caso deveria ser contra a pessoa jurídica da empresa. Quanto ao Código Brasileiro de Telecomunicações, é objeto de crítica por conceder excessivo poder e arbítrio ao Executivo nas concessões de canais de rádio e de televisão e nas punições às entidades executoras de serviços. Outras formas de restrições à liberdade de expressão apontadas, além das legais, são de ordem econômica, como a discriminação na aplicação de verbas publicitárias (tanto governamentais quanto privadas) e a manipulação de créditos aos meios de comunicação por estabelecimentos bancários (oficiais e privados). Também menciona-se a discriminação praticada através da manipulação de licença para importações. Finalmente, apontam-se como práticas cerceadoras da liberdade de imprensa a exigência de credenciamento para os jornalistas cobrirem fontes governamentais e os serviços de relações públicas de entidades estatais e privadas. Estes serviços são acusados de funcionar mais para impedir do que para facilitar o acesso às fontes de informação.

*Caráter excludente*, definido pela desigual distribuição de mensagens, privilegiando-se as minorias em detrimento das grandes camadas da população. Segundo o documento, ocorre na comunicação fenômeno semelhante ao da distribuição de renda. Da mesma maneira que esta, as mensagens estão injustamente distribuídas. Enquanto as classes e regiões mais ricas têm padrões de consumo de mensagens semelhantes aos padrões das elites dos países economicamente desenvolvidos, as regiões e populações mais pobres apresentam situação semelhante à dos países menos desenvolvidos. Esta desigual distribuição, atenuada nos casos do rádio e da televisão que sofreram um processo de expansão acentuado nos últimos anos, é, todavia, aguda quando se trata de jornais e revistas, aos quais somente têm acesso 20 por cento da população.

*Tendência à concentração* da propriedade e das estruturas de produção e de transmissão nas regiões mais adiantadas. Este fenômeno, segundo o documento, se acentuou nos últimos anos, em virtude de uma política deliberada, e é observável principalmente nos setores de revistas e televisão. Assim, no mercado de revistas apenas duas editoras controlam mais de 70 por cento da venda em todo o país. No setor de televisão, existem 130 emissoras (sendo 120 comerciais e 10 educativas). Desse total, 107 funcionam em cadeia (sendo propriedade de um grupo ou

intimamente ligada a ele pelo sistema de afiliação que se traduz por uma relação de dependência em matéria financeira e de programação). É importante assinalar que o setor de televisão, onde a concentração é mais acentuada, absorve sozinho cerca de 60 por cento das verbas publicitárias.

Além da concentração de propriedade, ocorre a concentração de estruturas de produção e de transmissão nas regiões mais ricas. Dados da Unesco a este respeito mostram que “440 dos 991 jornais do país são editados em dois Estados: Rio de Janeiro e São Paulo. Das 944 estações de rádios, 750 estão localizadas nas regiões Sul e Sudeste, que dispõem também de 83,2 por cento dos televisores”.

*Caráter dependente* que, afirma o documento, se dá em vários planos. No tecnológico, pela existência de um parque industrial sob controle de empresas multinacionais e que depende para seu funcionamento da importação de processos e equipamentos. No publicitário, porque grande parte de verbas provem de empresas multinacionais, que controlam os setores mais dinâmicos da economia e são os principais anunciantes de revistas, televisão, rádio e jornais. E, finalmente, no plano de informação jornalística e da programação de televisão, cujos produtos são em grande parte adquiridos de fontes externas (agências de notícias internacionais e empresas produtoras de filmes e programas de televisão).

*Caráter excessivamente comercial* devido ao peso que têm sobre o sistema os fatores de ordem comercial. O documento acentua que, embora a legislação atribua ao rádio e à televisão, por exemplo, finalidades educativa e cultural, na prática há uma inversão, predominando a finalidade de lucro. Isto faz com que o sistema privado-comercial se hipertrofie, em detrimento do sistema estatal (considera-se que este sistema, expurgado de suas características burocráticas, tem grande papel a desempenhar, servindo como contrapeso ao sistema privado-comercial). Ou ainda em detrimento de um sistema público independente das influências do Estado ou do comércio.

*Ausência de participação.* Tanto em nível da comunicação estatal quanto privada não existem instrumentos que garantam a plena participação do público e dos profissionais na elaboração e implementação da política de comunicação e na orientação editorial dos veículos e atividades de comunicação.

*Legislação obsoleta.* Finalmente considera-se que a legislação de comunicação está desatualizada e não responde às novas situações criadas pelas transformações políticas, econômicas, tecnológicas e sociais por que passa o país. Um exemplo disto são as novas tecnologias de comunicação ainda não regulamentadas, estando sendo introduzidas ao sabor das

circunstâncias e interesses de grupos econômicos e políticos. Argumenta-se que estas tecnologias poderão contribuir para aumentar o bem-estar social e fortalecer a democracia, se forem usadas para o atendimento das necessidades sociais prioritárias e se a elas tiverem acesso os diversos grupos sociais.

### *Telecomunicações e Satélite Doméstico*

No campo das telecomunicações, o documento que mais aprofunda a análise é o de “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social”. As críticas aí feitas ao sistema de comunicação em geral (comunicação social e telecomunicações) coincidem com as do documento anterior (p. 1): “A política de comunicação adotada pelo governo e, em particular, pelo Ministério das Comunicações, nos últimos 20 anos, sustentada por maciços investimentos, promoveu uma grande modernização dos serviços. Hoje, a televisão, o rádio e o sistema telefônico são sofisticados e tecnicamente de qualidade”. No entanto – acentua o documento – “o país pagou um elevado preço por essa modernização porque:

- Foi financiada por todos em benefício de minorias.
- Promoveu e reforçou as desigualdades econômicas, políticas e culturais.
- Foi feita sem a participação da sociedade.
- Está a serviço de poderosos grupos econômicos nacionais e estrangeiros.
- Impediu o desenvolvimento da tecnologia nacional, reforçando os laços de dependência do país.
- Destruiu a riqueza e variedade das formas populares de cultura, impondo um modelo de cultura homogeneizante e consumista”.

As críticas à política de telecomunicações – contidas no documento – ressaltam o seu caráter reforçador da dependência e das desigualdades sociais.

O primeiro aspecto – de reforço à dependência – transparece, quando o documento analisa a política tecnológica e industrial seguida pelo Ministério das Comunicações (p. 1 e 5). São relatados vários fatos que comprovam este aspecto como as recentes portarias do Ministério das Comunicações que dividiram o mercado brasileiro de centrais telefônicas temporais (CPA-T) e o distribuíram de maneira monopolística às empresas transnacionais. Sobre isto afirma-se: “Dentro do Ministério das Comunicações montou-se um verdadeiro cartório transnacional para suprir o futuro mercado brasileiro de CPA-T. Os planos setoriais propostos e executados atendem somente aos ditames da implantação de equipamentos com

tecnologias de ponta, a qualquer custo. As multinacionais têm encontrado um campo fértil para nos empurrar equipamentos com as novas tecnologias. Para elas, o mercado dos países subdesenvolvidos funciona como campo de experiência para seus implementos tecnológicos. Assim, nós substituímos equipamentos muito antes de se completar seu ciclo de vida útil, ao contrário do que acontece nos países desenvolvidos, onde essa substituição é muito mais lenta”. Outro fato citado foi a divisão do mercado brasileiro de CPA-T entre as empresas NEC (japonesa), Ericson (sueca) e Siemens (alemã) que, para tanto, foram “nacionalizadas” através da venda de parcela majoritária de capital votante a empresários nacionais sem tradição no setor. Tais “nacionalizações”, obviamente, não atingiram o controle decisório e tecnológico dessas empresas. De todas, a mais escandalosa foi a NEC, que forneceu os recursos para o grupo Brasilinvest comprar parte de seu capital votante. Uma semana depois de fechada a operação, o Minicom baixou portaria que garantia à NEC, assim “nacionalizada”, cerca de 40 por cento do mercado de CPA-T. O documento conclui que o Ministério das Comunicações adota uma política tecnológica e industrial que privilegia o capital estrangeiro, cedendo às pressões das empresas estrangeiras cuja preocupação é vender tecnologia. Ao não levar em conta a longevidade dos equipamentos adquiridos, impõe sacrifícios à sociedade que é obrigada a pagar, desnecessariamente, por sua renovação. Ao mesmo tempo, impede que se dê o salto para a independência tecnológica no setor.

A segunda crítica – o caráter reforçador das desigualdades sociais da política de telecomunicações – é demonstrada pela análise da política de tarifas e serviços do Ministério das Comunicações (p. 3). Revela-se, então, no documento que o Brasil conta hoje com cerca de 10 milhões de telefones privados, comerciais e residenciais, mas para a maioria da população, que não pode adquirir telefones, existem apenas 70 mil telefones públicos instalados. A política tarifária beneficia o grande usuário. Exemplo disto são as tarifas de telefone interurbano comparadas com as tarifas cobradas às televisões em suas transmissões nacionais. A maior tarifa de uma ligação interurbana para o usuário individual é de Cr\$ 910,00, enquanto para as emissoras de televisão é de Cr\$ 2.600,00. No entanto, como a televisão utiliza simultaneamente 960 canais em suas transmissões, conclui-se que um indivíduo paga 308 vezes mais pelo uso de um canal do que qualquer uma das redes de televisão. Outro exemplo deste favorecimento aos grandes grupos econômicos é o aluguel de canal privativo para transmissão de dados. Informa o documento que uma pequena empresa que só utiliza um ou dois canais paga cerca de Cr\$ 8 milhões mensais pelo aluguel de um canal. Já uma grande empresa, que aluga dezenas de canais em rede, paga apenas Cr\$ 800 mil mensais por canal. Dessa forma, as grandes empresas alugam 56 por cento do total dos canais existentes mas contribuem com apenas 7 por cento da receita do sistema e as pequenas empresas, que

alugam 44 por cento dos circuitos, arcam com 93 por cento da receita do sistema. Este protecionismo se verifica também no critério de cobrança do Imposto sobre Serviço de Comunicações (que substituiu recentemente o Fundo Nacional de Telecomunicações – FNT), de cujo pagamento estão isentos os serviços de rádio e televisão.

Entre as críticas formuladas à implantação do sistema de satélite doméstico para comunicações, em funcionamento a partir do início de 1985, está a de que ele veio reforçar a situação de dependência nas telecomunicações. O documento (p. 5) observa que os países industrializados ocidentais têm optado pela utilização de sistemas de comunicação via satélite, consorciando-se ao Intelsat (consórcio internacional integrado pelos países ocidentais). Apesar de sócio do Intelsat, o Brasil preferiu lançar seu próprio satélite de telecomunicações. Ao se tomar esta decisão, não se levaram em conta os seguintes fatos:

1. O país já dispõe de uma rede terrestre de comunicações eficiente, ainda não totalmente depreciada e com capacidade não esgotada.
2. O país não terá o domínio da tecnologia de construção e lançamento do satélite a curto prazo.
3. Além de não ser prioritário, o sistema de satélite acarretará alto ônus financeiro à nação, aumentando o endividamento externo e elevando o custo de operação do sistema de comunicações como um todo – o custo do satélite equivale a 1/3 de todo o investimento já feito na rede terrestre.
4. O tempo de vida útil contratual do satélite é de cerca de 7 anos o que nos obriga a, dentro de 4 anos, encomendar no exterior a fabricação e lançamento de um novo par de satélites.
5. Não há demanda que justifique a implantação do sistema que em operação apresentará ociosidade tanto na rede terrestre como no próprio satélite.
6. A dependência do sistema de um elemento, mesmo duplicado, introduz um questionável grau de vulnerabilidade.

### *Propostas de Mudanças*

Não serão aqui apresentadas todas as propostas de mudanças contidas nos documentos. Algumas, referentes a cinema, direito autoral, imprensa escrita, música, teatro e publicidade, não aparecem ou, se aparecem, são abordadas dentro de outros temas e aspectos. Isto não ocorre, por terem importância menor, mas pela necessidade de se restringir a análise por razões de tempo<sup>3</sup>. Pela mesma razão, não se faz a análise da eficácia das propostas para se alcançar o objetivo pretendido nos documentos, que é de democratizar a comunicação. O autor espera poder tratar destes pontos na continuação do trabalho, em futuro próximo.

<sup>3</sup> Este trabalho foi feito para cumprir compromisso assumido com a Facultad de Ciencias de la Información da Universidad Autónoma de Barcelona, com prazo marcado para entrega.

### *Rádio e Televisão*

As sugestões incidem sobre os seguintes pontos:

*Diretrizes gerais* – Propõe-se estabelecer em lei o princípio da responsabilidade social como norteador da atividade dos concessionários de serviços de rádio e televisão. Paralelamente, sugere-se manter as finalidades educativa e cultural de radiodifusão, já previstas em lei. Mas para que estas finalidades não permaneçam, como atualmente, no plano retórico, recomenda-se a adoção de medidas concretas.

*Conselho Nacional de Comunicação* – Uma das mudanças de profundidade sugeridas refere-se à questão da competência para definir as políticas de comunicação e, em particular, para outorgar concessões para exploração dos serviços de radiodifusão. Atualmente, é o Executivo que detém esta competência. A proposta é transferir a competência para um Conselho Nacional de Comunicação, composto por membros do Executivo e de entidades representativas de diversos setores da sociedade civil, com maioria de membros desta ou, no mínimo, com representação paritária. A este Conselho, de caráter deliberativo, caberia traçar a política de comunicação social e de telecomunicações, elaborando o Plano Nacional de Comunicação. Uma variante nesta proposta, não contemplada nos documentos, mas que vem sendo objeto de discussão pelas entidades e grupos interessados nas mudanças das políticas de comunicação, é a de incluir o Congresso Nacional no processo. Caberia ao Conselho Nacional de Comunicação formular a política de comunicação, mas ao Congresso aprová-la. Em qualquer hipótese, seria dado um grande passo para democratizar a comunicação, retirando-se o poder de definir as políticas do âmbito restrito e fechado do Executivo.

*Concessões* – Outro conjunto de medidas visa alterar a competência e critérios para outorga de concessões para explorações dos serviços de rádio e de televisão. A competência, como foi dito, passaria a ser do Conselho Nacional de Comunicação. Nos critérios, propõe-se uma série de modificações. A primeira, é que no processo de concessões sejam levadas em conta não apenas razões de ordem técnica ou econômicas, mas também, razões de ordem social e cultural. A prioridade para receber concessões seria, inclusive, de entidades sem fins lucrativos ou socialmente representativas, conforme se propõe num dos documentos. Para combater a concentração, sugere-se reduzir o número de concessões por entidade exploradora dos serviços de radiodifusão, atualmente de cinco emissoras de televisão e dez emissoras de rádio (chega-se a sugerir a redução para 1 de rádio e 1 de televisão). Outra medida é a redução dos prazos de duração das concessões, atualmente de 10 anos para as emissoras de rádio e de 15 anos

para as emissoras de televisão. Consideram-se estes prazos muito longos, caracterizando-se uma verdadeira situação de propriedade, em benefício das entidades exploradas dos serviços. Propõe-se a eliminação da gratuidade da concessão, através da criação de uma taxa destinada à formação de um fundo para custear o acesso aos meios de comunicação social de grupos, entidades e comunidades hoje marginalizados do processo de comunicação. Esta proposta inspira-se no exemplo de países como a Inglaterra, onde a cobrança da taxa de empresas privadas permite o financiamento de grupos desprovidos de recursos. O mesmo espírito orienta a proposta de se regulamentar a concessão de canais radiofônicos de baixa potência e de televisão em UHF, destinando-os a entidades comunitárias e outras sem fins lucrativos. Propõe-se ainda a revisão da legislação de punições, considerada de inspiração autoritária. E, finalmente, sugere-se a revisão de todas as concessões feitas nos últimos anos pelo Governo, por terem se orientado por critérios político-partidários, econômicos ou familiares.

*Programação* – Outro conjunto de medidas incide sobre as normas de programação. O objetivo é garantir a pluralidade das estruturas de produção e de transmissão e reduzir o grau de dependência das mensagens culturais vindas do exterior. As medidas propostas são:

– Abertura de espaço para a programação regional e local, estabelecendo-se limites à programação de outros Estados e regiões, a exemplo do que se faz na Alemanha Ocidental<sup>4</sup>, onde esta orientação permite o acesso de todas as regiões e localidades às emissoras. A limitação na veiculação de programação seria estendida às produções estrangeiras, abrindo-se espaço às nacionais. Propõem-se medidas tornando obrigatória a exibição de espetáculos dos gêneros cinematográfico e teleteatral nacionais, assim definidos os que utilizam temática, artistas e técnicos brasileiros. Propõe-se ainda a reserva de mercado na radiodifusão para as produções independentes, assim consideradas as provenientes de entidades não concessionárias de serviço de rádio e televisão. A medida garantiria espaço para os centros de produção independentes existentes e para outros a serem estimulados, sobretudo de médio e pequeno porte. Recomenda-se estabelecer normas determinando mais tempo para programas jornalísticos. A mesma preocupação é manifestada com relação à música brasileira. Atualmente, a lei exige que as emissoras transmitam 50 por cento de sua programação musical com música brasileira, limite este não observado

---

<sup>4</sup> Na Alemanha, a lei reserva espaço nas redes nacionais de televisão a todos os Estados, espaço este proporcional à contribuição de cada um para financiamento do sistema. Esta contribuição provem da taxa paga por cada possuidor de aparelho de televisão e de rádio. Todos os Estados têm assim o acesso garantido à televisão e ao rádio, variando o tempo concedido de acordo com o número de aparelhos existentes em cada Estado. Dessa forma a televisão e o rádio na Alemanha não atuam para destruir a variedade de manifestações culturais existentes, mas no sentido de fortalecê-las.

pelas emissoras. Recomenda-se a adoção de outro critério. As emissoras poderiam transmitir sem ônus até 40 por cento de músicas estrangeiras. A partir deste limite até o máximo de 60 por cento a programação ainda poderia ser de música estrangeira, mas a emissora teria de pagar uma taxa para a constituição de um Fundo de Música Brasileira, destinado a financiar o desenvolvimento da criação musical nacional.

### *Sistema Estatal de Comunicação*

A idéia básica é democratizar e tornar eficiente o sistema estatal de comunicação. Segundo o documento “Propostas para uma Política Democrática de Telecomunicações e de Comunicação Social”, “este sistema tem importante papel a cumprir, veiculando informações, abrindo espaço para produções culturais independentes e servindo à educação popular, tarefas que o sistema privado comercial não realiza”.

O sistema estatal de comunicação compõe-se da Secretaria de Informação e de Divulgação – SID, que abrange as assessorias de comunicação da Presidência da República, dos ministérios e dos órgãos de administração indireta. Entre suas atribuições destaca-se a de produzir e veicular informações sobre as atividades governamentais. Além da SID, existe a Empresa Brasileira de Notícias – EBN, vinculada ao Ministério da Justiça. A EBN produz material noticioso sobre as atividades governamentais distribuído a centenas de jornais, emissoras de rádio e de televisão, onde tem grande aproveitamento, sobretudo nas emissoras de médio e pequeno porte que não dispõem de estruturas adequadas para produção própria. Há a Empresa Brasileira de Radiodifusão – Radiobrás, vinculada ao Ministério das Comunicações. A Radiobrás controla mais de trinta emissoras de rádio e televisão, situadas em Brasília, Rio de Janeiro e principalmente na região amazônica, funcionando em frequência modulada, ondas médias e ondas curtas com emissões para o Brasil e para o Exterior, em várias línguas. Existe ainda a Fundação Centro-Brasileiro de Televisão Educativa – Funtevê, que dispõe de emissora de televisão própria, no Rio de Janeiro e de um centro de produção que abastece as fundações de rádio e televisão educativas em nível estadual com programas culturais e educativos. A Funtevê é ainda responsável pela programação educativa e cultural de 5 horas semanais que as emissoras privadas de rádio e televisão são obrigadas a transmitir. A Funtevê está vinculada ao Ministério da Educação <sup>5</sup>.

No que diz respeito à SID propõe-se:

---

<sup>5</sup> Mencione-se ainda, no âmbito do Ministério da Educação, a Empresa Brasileira de Filme – Embrafilme e o Conselho Nacional de Cinema – Concine que operam como órgãos financiadores e reguladores da produção, distribuição e exibição de filmes no circuito cinematográfico, aqui não objetos de análise.

O estabelecimento do livre acesso à informação como política de governo e a transformação do assessor de imprensa em profissional capaz de facilitar o trabalho do jornalista, eliminando-se seu papel atual de fornecedor de informações orientadas para produzir uma imagem “glamurizada” das atividades governamentais.

Por sua vez, a propaganda oficial deve ter compromisso com a verdade, seguindo para isto uma linha explicativa, educativa e informativa. Recomenda-se que as pesquisas de opinião sejam utilizadas para orientar a comunicação entre o governo e a população e jamais como instrumento de propaganda. Outra recomendação é no sentido de se criar uma comissão para estudar toda a estratégia de comunicação publicitária do governo em níveis de conteúdo, custos e alocação dos recursos. Quanto à aplicação das verbas publicitárias, observa-se que o critério básico deve levar em conta não apenas a eficácia do veículo, mas principalmente fatores de ordem social. Este critério inspira-se na experiência de outros países, como a Suécia, onde o governo, para garantir a pluralidade de fontes, subsidia as atividades e veículos de comunicação que não dispõem de condições para competir no mercado, mas que têm grande importância do ponto de vista social, político e cultural. Como medida de proteção à publicidade nacional, recomenda-se a manutenção da política de reserva de mercado para agências de propaganda nacionais, em toda a publicidade oficial. E ainda que se estabeleçam restrições à instalação de agências de publicidade multinacionais, assim como à veiculação de peças publicitárias produzidas no Exterior e apenas “traduzidas” para o Brasil. Sugere-se ainda a cobrança de uma taxa sobre toda publicidade oficial no rádio e na televisão, destinada à criação e manutenção de um fundo para subsidiar veículos menores ou grupos sem recursos para desenvolver atividades de comunicação social (partidos políticos, associações comunitárias, sindicatos, etc.).

Com relação à Radiobrás, recomenda-se a completa reestruturação de suas emissoras dentro de uma linha de compromisso com a democracia. Particularmente, menciona-se a necessidade de se reformular a política das emissoras de rádio e televisão localizadas na região amazônica, orientada pelos critérios da ideologia da segurança nacional durante o autoritarismo.

Para a EBN propõe-se a reformulação da “Voz do Brasil”, programa informativo dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, transmitido nos dias úteis para todo o território nacional por uma cadeia de cerca de 1.400 emissoras de rádio. Uma das sugestões é descentralizar “A Voz do Brasil” incluindo noticiário local e regional. Outra é de que a EBN estabeleça convênios de intercâmbio informativo com agências noticiosas de outros países, especialmente da América Latina e de regiões subdesenvolvidas. Propõe-se maior integração da EBN com a rede de televisões e rádio educativas, para o fornecimento de noticiário nacional, e com as universidades. E a adoção pela EBN de novas tecnologias baseadas na

informática para o fornecimento de informações a bancos de dados e videotexto.

Para todas as agências estatais de comunicação recomendam-se medidas democratizantes, como a criação de conselhos administrativos e editoriais de que participem entidades da sociedade civil e profissional de comunicação que trabalhem nessas agências.

### *Sistema Público de Comunicação*

Propõe-se a criação de um sistema público de comunicação – ou seja, nem privado-comercial nem sob controle estatal, mas dirigido por organismos representativos dos diversos setores da sociedade. Para concretizar a criação deste sistema alternativo recomenda-se:

– Transformar a Radiobrás e a Funtevê, hoje controladas pelo Estado, em entidades de direito público, dirigidas por conselhos representativos da sociedade civil e dos partidos políticos. Paralelamente, desenvolver sistemas regionais, municipais e comunitários de comunicação social (jornais, emissoras de rádio e de televisão, grupos de teatro e de cinema, etc.), estimulando-se iniciativas de associações de moradores, profissionais e de classe, artísticas e culturais e as próprias prefeituras. No caso da televisão, recomenda-se a reserva dos canais em UHF para esta finalidade, pois, por suas características técnicas, a transmissão em UHF permite a existência de maior número de canais por área.

### *Novas Tecnologias*

As recomendações sobre novas tecnologias de comunicação não descem a detalhes, mas são claras no que diz respeito aos critérios que devem orientar a sua introdução. Destaca-se o comportamento freqüente de se analisar a sua conveniência exclusivamente do ponto de vista economicista da eficácia. Os critérios devem ser políticos, econômicos e sociais. É fundamental que sua introdução não acarrete desemprego nem maior concentração de poder na área da comunicação. Chama-se a atenção para o modelo de propriedade, pois se acredita que, sendo um campo novo onde não existem ainda interesses consolidados, oferece a oportunidade de criar novas formas de gestão sob controle público. Finalmente, recomenda-se que a política de introdução de novas tecnologias de comunicação leve em conta critérios de prioridade social no seu uso.

### *Liberdade de Expressão*

Evidentemente que várias mudanças propostas em outros itens têm por objetivo democratizar a comunicação. Sob este título, no entanto, se tem em vista a legislação cujo objetivo explícito é controlar a liberdade de

expressão. Destacam-se a Lei de Imprensa, Lei de Segurança Nacional, legislação de censura a espetáculos e diversões e o Código Brasileiro de Telecomunicações. Propõe-se a reformulação da Lei de Imprensa, ou mesmo a sua extinção, por considerar-se que os crimes passíveis de punição em matéria de opinião, como os de calúnia e difamação, já estão previstos no Código Penal. Propõe-se, da mesma maneira, a reformulação da Lei de Segurança Nacional e do Código de Telecomunicações no capítulo de punições às emissoras de rádio e televisão, considerado cerceador da liberdade, embora se recomende cautela nessa reformulação a fim de se resguardar o interesse público. Quanto à censura propõe-se a extinção de toda a legislação de censura a espetáculos e diversões, substituindo-a por um sistema meramente classificatório de espetáculos por faixas de idade

### *Direito à Informação*

Ainda como medida legal articulada como as medidas propostas no item anterior, propõe-se a inserção na Constituição do princípio do direito à informação. A mudança tem inegável significado por transformar em direito o que hoje é no máximo reconhecido como liberdade.

### *Concentração dos Meios de Comunicação*

Adotar medidas que desestimulem a concentração de propriedade geográfica dos meios de comunicação.

### *Acesso às Mensagens*

Promover a redistribuição da informação e de outros produtos culturais veiculados pelos meios de comunicação, de forma a possibilitar o acesso equitativo por regiões e por grupos sociais.

### *Cultura Nacional*

Adotar medidas de proteção à produção artístico-cultural nacional, entre elas a garantia de financiamentos, reserva de mercado e criação de mecanismos eficientes de produção, distribuição e exibição.

### *Educação para a Comunicação*

Incluir nos diversos níveis de ensino formal matérias sobre Comunicação Social, proporcionando à população instrumentos de análise crítica dos meios e mensagens.

*Nova Ordem Mundial*

Apoiar as iniciativas para o estabelecimento de uma Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação – Nomic, corrigindo-se os atuais desequilíbrios na posse e controle dos recursos de comunicação. Nesse sentido, apoiar e desenvolver iniciativas de integração com os países latino-americanos e em desenvolvimento.

*Telecomunicações e Satélite*

As propostas abrangem os seguintes aspectos:

*Sistemas de Telecomunicações* – Recomenda-se a adoção de medidas que permitam o melhor aproveitamento da infraestrutura de telecomunicações implantada nos últimos vinte anos. A política de ampliação e modernização da infraestrutura instalada deve ter por objetivo desenvolver a tecnologia nacional. Nesse sentido, propõe-se o cancelamento de todas as contratações de centrais CPA-T a empresas sob controle de multinacionais, reservando-se este mercado para o desenvolvimento de tecnologia nacional.

*Política Industrial* – Levando-se em conta que o Ministério das Comunicações é o comprador único do setor, recomenda-se uma orientação nas compras que possibilite o desenvolvimento da tecnologia e da indústria nacionais. Deve-se ter em vista, sobretudo, o desenvolvimento tecnológico da microeletrônica e o beneficiamento de matérias-primas estratégicas.

*Serviços* – Propõem-se mudanças radicais no sentido de atender às carências da população e às limitações de recursos do país. A política de serviços deve-se orientar para atender aos usuários de menor renda, tanto em matéria de telefonia quanto de bancos de dados.

*Satélite* – A utilização do sistema de satélite doméstico deve ser orientada para o atendimento dos interesses da maioria da população. Ao mesmo tempo, sugere-se que seja estudada a oportunidade de criação de um programa de desenvolvimento de um satélite nacional de telecomunicações, aproveitando-se os esforços que vêm sendo feitos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais para o desenvolvimento de um satélite nacional, a ser lançado em 1989, para coleta de dados meteorológicos e sensoriamento remoto.

*Legislação e Administração* – Recomenda-se o enquadramento da política industrial de telecomunicações na Lei de Informática. Para isto,

propõe-se que seja atribuído ao Conin – Conselho Nacional de Informática a competência para definição de critérios que compatibilizem esta política com os objetivos da política de informática.

Recomenda-se ainda a elaboração de um anteprojeto de lei para um novo Código de Telecomunicações que incorpore os avanços tecnológicos do setor. Este Código, a ser aprovado pelo Congresso Nacional, deve garantir o respeito ao interesse social.