UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

Gabriel Rezende Fialho

**A FORMAÇÃO DA SUBJETIVIDADE BRASILEIRA E A NORMATIZAÇÃO DA
COMUNICAÇÃO**

Monografia submetida ao curso de Ciências Sociais, habilitação
Sociologia da Universidade de Brasília para a obtenção do grau de
Bacharel em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Medeiros

Brasília

2011

Aos meus pais, Zemdry, família e amigos que me ajudam a construir sonhos.

RECONHECIMENTOS

Sei da limitação das palavras e um muito obrigado não expressa tudo, mas agradeço aos professores Marcelo Medeiros e Eurico Cursino, fundamentais na minha trajetória durante todo o curso de sociologia, tendo tido quatro disciplinas com cada um, eles contribuíram a seu modo e de forma complementar para que esse trabalho fosse possível. Medeiros me ensinou muito sobre como realizar uma pesquisa e com seu pragmatismo não deixou que eu me acomodasse, Cursino com suas formulações teóricas e base conceitual transmitidas me fez ter os insights necessários para pensar e refletir sobre o tema do trabalho. Muito obrigado pela disposição em ensinar.

RESUMO

O objetivo da pesquisa é relacionar a formação da subjetividade brasileira com a participação social em espaços públicos, usando como campo de análise as políticas de comunicação adotadas no país. Os dados são provenientes da legislação sobre telecomunicação e radiodifusão, pesquisas de mercado, estudos governamentais e de instituições públicas ou sem fins lucrativos e artigos científicos sobre a constituição e as características do campo comunicacional, a configuração da nossa subjetividade e a formação política e econômica do Brasil. A metodologia da pesquisa consiste em análise bibliográfica e levantamento de dados. Os resultados do trabalho indicam que o processo de socialização brasileiro direciona os indivíduos ao atendimento das necessidades egóicas restringindo a normatividade do que é público, o que permite concluir que a desregulamentação do setor comunicacional consolidou um aparelho privado de hegemonia, que concentra poderes econômicos e políticos.

Palavras-chave: Política Nacional de Comunicação; Código Brasileiro de Telecomunicações; Ação Coletiva; Subjetividade Ego-narcísica; Institucionalização; Sociedade Civil.

ABSTRACT

The objective of this research is to relate the formation of subjectivity with the Brazilian social participation in public spaces, as a field analysis using the communication policies adopted in the country. Data are from the telecommunications and broadcasting legislation, market research, government studies and public or nonprofit and scientific papers on the formation and characteristics of the communication field, the configuration of our subjectivity and training policy and economic conditions in Brazil. The research methodology consists of literature review and data collection. The results of the study indicate that the process of socialization Brazilian directs individuals to meet the needs of the ego restricting normativity that is public, which indicates that deregulation of the communication industry has consolidated a private apparatus of hegemony, which concentrates economic and political power.

Keywords: National Communication Policy; Brazilian Telecommunications Code, Collective Action, Subjectivity Self-narcissistic; Institutionalization; civil society.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abra - Associação Brasileira de Radiodifusores

Abert - Associação Brasileira de Rádio e Televisão

Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações

Confecom – Conferência Nacional de Comunicação

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda

Fenaj - Federação Nacional de Jornalistas

FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

HDTV – High Definition Television

PL – Projeto de Lei

PNC – Política Nacional de Comunicação

SBTVD – Sistema Brasileiro de Televisão Digital

SBTVD-T - Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre

SDTV – Standart Definition Television

Telebrás - Telecomunicações Brasileiras S.A.

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 O PARTO DO BRASIL MACUNAÍMICO.....	11
1.1 FORMAÇÃO SOCIAL NUCLEARIZADA.....	20
2 TENTATIVA DE NORMATIZAÇÃO	25
2.1 UM CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL	29
2.2 A REGULAMENTAÇÃO SEGUE NO PAPEL	32
2.3 O PADRÃO DIGITAL	46
3 CONCLUSÃO.....	51
4 REFERÊNCIAS.....	55

1. O PARTO DO BRASIL MACUNAÍMICO

As categorias analíticas que serão apresentadas servem como aporte às idéias que formam um mapa histórico genérico que busca relacionar como o projeto mercantilista colonial português teve predominância sobre o projeto católico e quais os desdobramentos disso, na formação de uma psique do “tipo” brasileiro que permitiu a execução do plano desenvolvimentista, retomado nos últimos governos. O objetivo é fornecer um escopo conceitual para apontar pistas ao entendimento das tomadas de decisões políticas, na esfera das comunicações, partindo da discussão sobre até que ponto a diminuição da desigualdade social, com o aumento do poder de consumo, pode representar maior participação cidadã nos espaços públicos.

As premissas básicas partem da concepção weberiana acerca da distinção entre processos socializantes referenciados por crenças mágicas daqueles pautados em uma religiosidade ético-transcendente. Podemos entender a crença mágica como a idéia de que há outra realidade que é a causadora da realidade física. Estas duas esferas possuem uma relação causal próxima e extensiva uma à outra. Os homens careceram de uma idéia que lhes dessem estabilidade psíquica, pois ao dominarem a natureza, instrumentalizando-a por meio da invenção de ferramentas, não possuíam mais a certeza da previsibilidade comportamental dos seres. Para garantir a sobrevivência e preencher a lacuna que a falta desta natureza causadora lhes fez, esta outra realidade torna-se passível da interferência humana e, portanto, manipulável.

Ainda segundo a mesma teoria se pode depreender que o credo imanente trata-se de uma interpretação mágica da natureza, interiorizando-a na subjetividade. Há a tendência em se ver como mais um elemento da natureza, para produzir a estabilidade perdida com a superação dos condicionamentos instintivos. Nesta proposição está a idéia de que a experiência imediata da natureza está ligada ao comportamento humano, tornando os eventos humanos inseparáveis dos naturais, pois é partir desta interação que são construídos símbolos para explicar relações causais evidentes. Por isso, a constituição da subjetividade pautada nestes referenciais possui a propensão de gerar nos sujeitos padrões de comportamento inclinados ao egoísmo, ou seja, ao não-reconhecimento do outro.

Estas manifestações religiosas mágicas eram as expressões típicas dos povos ameríndios que viviam no Brasil quando da chegada do colonizador português, já que para Weber as religiões que se opõem às mágicas seriam cinco direções fundantes das variáveis de possibilidades encontradas como plausíveis no pensamento humano que “não seriam apenas imanes dos interesses da vida cotidiana”¹, sendo elas; o judaísmo, o cristianismo, o islamismo, o hinduísmo e o budismo. No entanto, as formas religiosas ocidentais serão capazes de ensejar motivações, interesses e sentidos capazes de se oporem ao mundo físico e por isso, são classificadas como de “rejeição”, enquanto as religiões orientais (hinduísmo e budismo), apesar de éticas, pois promovem acomodações emocionais que modificam a conduta, são de aceitação do mundo.

As religiões transcendentais, justamente por serem éticas, promovem o reconhecimento do “outro” ao projetar um mundo divino como fim para que se instalem padrões de conduta que são os meios para a salvação. Este “outro” surge quando “o homem cria um ambiente cultural, no qual haverá uma oposição entre o mundano e o divino”², não sendo mais o homem, um elemento indiferente da vida natural, como ocorre nas religiões mágicas. O mundo não-físico torna-se o agente determinante do mundo físico.

Estas formulações fundantes foram fixadas graças a contingências históricas, apesar da sua não implicação em uma prospecção evolutiva, mas por fatores que propiciaram a existência de aparatos simbólicos capazes de tornarem possíveis que tais afirmações fossem feitas. Posto que para Weber a propulsão das culturas e o seu enraizamento são invenções, no sentido de que decorrem de afirmações, que por sua vez, são arbitrarias, porque elegem uma coisa ou outra e sobrevivem ou não, pela contingência de serem capazes de usarem ou não, os aparatos simbólicos existentes.

Por terem que estar em conexão com a realidade, possuir carisma, verossimilhança e apoio institucional, as invenções, apesar de arbitrarias, não são ilimitadas. Para terem aceitação, as afirmações que irão condicionar uma direção para muitas outras afirmações plausíveis, trazem consigo um espectro limitado de sentidos lógicos para o que é possível.

¹ Cursino dos Santos, Eurico, “As idéias e a dinâmica social na sociologia das religiões de Max Weber”.

² *Idem*

As religiosidades ético-transcendentes irão constituir uma nova “estabilidade e organização da percepção da realidade pelos seres humanos”³ diferente da crença mágica. É a partir de suas afirmações fundantes, que as religiões ético-transcendentes vão buscar o controle dos instintos, sendo a ascese o meio para alcançar a salvação.

A ascensão destas crenças religiosas sobre os indivíduos vai produzir o que Weber chama de “unificação interna da conduta”. Esta unificação vai promover a internalização de princípios que constituem um conjunto de formulações abstratas que geram padrões, ou eixos comportamentais, ou seja, que vão orientar o indivíduo acerca de sua responsabilidade pelas resoluções dos impasses morais.

“Quanto mais as religiões tiverem sido verdadeiras religiões de salvação, tanto maior foi a sua tensão. Isso se segue do significado da salvação e da substância dos ensinamentos proféticos, tão logo eles evoluem para uma ética. A tensão também foi maior, quanto mais racional foi em princípio a ética e quanto mais ela se tenha orientado para valores sagrados interiores como meios de salvação. Em linguagem comum isso significa que a tensão tem sido maior quanto mais a religião se tenha sublimado do ritualismo, no sentido de absolutismo religioso. Na verdade, quanto mais avançou a racionalização e a sublimação da posse exterior e interior das coisas mundanas – no sentido mais amplo – tanto mais forte tornou-se a tensão, por parte da religião, pois a racionalização e sublimação consciente das relações do homem com as várias esferas de valores, exteriores e interiores, bem como religiosas e seculares, pressionam no sentido de tornar consciente a autonomia interior e lícita das esferas individuais, permitindo, com isso, que elas se inclinem para as tensões que permanecem ocultas na relação, originalmente ingênua, com o mundo exterior. Isto resulta, de modo geral, da evolução dos valores do mundo interior e do mundo exterior no sentido do esforço consciente, e da sublimação pelo conhecimento”⁴.

A partir do terreno teórico composto por Weber, temos condições de delinear a construção da subjetividade dos indivíduos socializados nas normas forjadas durante o processo histórico brasileiro. Mas, para traçar este caminho, também tomaremos emprestada a ontologia de Durkheim, na qual o homem somente pode ser entendido como tal, a partir do momento em que ele abdica de parte de sua autonomia, pois percebe que a vida em grupo lhe é útil para garantir a sobrevivência.

³ *Idem*

⁴ Weber, Max; “Rejeições Religiosas do Mundo”, *In* “Ensaio de Sociologia”.

Isto significa que o homem não é mais refém dos imperativos instintivos, portanto, mesmo submetidos às normas comportamentais próprias da adaptação ao grupo, que são refratadas pelos indivíduos em maior ou menor grau, o homem é livre. A liberdade está no dever mesmo de obedecer, pois o sujeito existe porque foi constituído pelas formas de sentir, agir e pensar em que foi socializado.

As religiões transcendentais serão capazes de formular princípios que se tornarão razões para viver e serão amparadas por instituições que difundirão e ampliarão tais princípios. O processo de racionalização da sociedade, tal como Weber constata na passagem citada, vai requisitar em consonância com os princípios das religiões de rejeição do mundo, uma sublimação pelo conhecimento e uma consciência interna que ascenderá na subjetividade para criar padrões comportamentais autônomos.

Esta autonomia deve ser vista como a responsabilidade em atuar conforme determinados princípios, com a liberdade de agir de outra forma, mas, sob a pena das conseqüências de tais atos. De acordo com o processo socializante empregado na constituição das subjetividades, esta autonomia pode estar direcionada para suprir exigências do Ego ou do Ideal.

Estas são instâncias pelas quais o aparelho psíquico foi dividido, segundo a teoria do narcisismo, que formam “sistemas diversos de representações, através dos quais aprendemos ou reconhecemos a existência do sujeito psíquico”⁵. Como na teoria weberiana, na qual a dominação da natureza pelo homem através da cultura leva a humanidade a uma instabilidade psíquica, pela falta de previsibilidade e certeza que possuía sobre os elementos naturais e sobre os outros homens, a teoria freudiana caminha de certa forma, paralelamente, ao considerar que o estado inicial da experiência humana é marcado por uma sensação de impotência e desamparo. A angústia gerada por esta sensação será resolvida em um primeiro momento pela síntese ego-narcísica, “um Eu em face de um outro”. No entanto, esta formação surge ao mesmo tempo que o Ideal e ambos são responsáveis pela unidade do sujeito e pela conseqüente representação deste diante de outros sujeitos.

“O Ego é o primeiro não dado à onipotência do outro. É a primeira reação imaginária capaz de diferenciar fonte de objeto de angústia. Com o Ego e seus contornos imaginários, o sujeito separa-se do outro sujeito (representado por outro

⁵ Freire Costa, Jurandir; “Narcisismo em tempos sombrios”.

Ego) assim como separa o dentro do fora e o antes do agora e do depois. A imagem egóica é a forma psiquicamente eficaz de o aparelho psíquico ordenar o magma contínuo que é o fluxo do existente.”⁶

Portanto, o Ego na estrutura da psique se refere à preservação e conservação do sujeito enquanto percebido e diferente de outro, trata-se do presente. O Ideal aponta para o futuro, dado que é uma projeção do sujeito, o seu vir a ser, enquanto a matéria-prima do Ego é o ser do sujeito. Apesar de herdeiros do narcisismo, ambos possuem funções diferentes no aparelho psíquico. Disputam diferentes formas de representatividade do sujeito: “o Ideal representa o sujeito enquanto sujeito da falta. O Ego, pelo contrário, passa de totalidade em totalidade, conforme sua constituição imaginária. O Ideal na experiência psíquica representa o provável; o Ego representa o certo.”⁷

Visto esta diferenciação, o problema posto é o de que os colonos portugueses ao chegarem ao Brasil e durante o período das Capitânicas Hereditárias foram abandonados pela Coroa, como se sabe, pela falta de interesse econômico da metrópole ao saber que à primeira vista não havia metais preciosos nas novas terras. O desejo da simples transposição da sociedade portuguesa para o Brasil com exíguos meios teve como consequência, nesta época, a incorporação dos colonizadores pela cultura e natureza locais. Os relatos dos primeiros viajantes descrevem a surpresa com os costumes adquiridos pelos seus irmãos civilizados, como o de dormir em redes.

Face ao aumento da angústia pela impotência e pelo desamparo dos colonizadores, uma situação estrutural do sujeito localizada não somente no início da vida do indivíduo, mas que também é característica de sociedades, emerge o que se conhece como cultura narcísica, entendida como:

“... aquela em que o conjunto de itens materiais e simbólicos maximizam real ou imaginariamente os efeitos da Ananké⁸, forçando o Ego a ativar paroxisticamente os automatismos de preservação, face ao recrudescimento da angústia de impotência. Ou, visto de outro ângulo, é a cultura onde a experiência de

⁶ *Idem*

⁷ *Idem*

⁸ **Ananké** é um conceito da teoria freudiana, que aliada de Eros na tarefa civilizatória, confronta o sujeito a uma tríplice vicissitude, marca do estado de impotência estrutural, a saber, a caducidade do corpo; a potência esmagadora da natureza e; a ameaça proveniente das relações com os outros seres humanos.

impotência/desamparo é levada a um ponto tal que torna conflitante e extremamente difícil a prática da solidariedade social.”⁹

O processo histórico brasileiro vai reforçar este direcionamento da constituição de princípios e padrões comportamentais na direção da satisfação do ego-narcísico em oposição ao Ideal. O confronto decisivo para que tal direção fosse escolhida foi entre o projeto jesuíta e o projeto mercantilista da Coroa portuguesa. O projeto jesuíta concebia a América como um local em que se poderia reproduzir uma sociedade idealizada à imagem do Éden bíblico, com um “gentio” puro e ingênuo, uma tábua rasa a ser preenchida pelo cristianismo. A esta idéia de constituição de comunidades de subsistência se opunha o projeto mercantilista da metrópole, que era baseado no latifúndio, na monocultura e na escravidão.

A falta de afinidade do rigorismo ético-transcendente da religião católica com o projeto mercantilista instalado no país obrigou os padres jesuítas a se refugiarem em regiões mais distantes dos centros econômicos mais dinâmicos da Colônia, a saber, o Maranhão e o Pará. O último vivia exclusivamente da economia extrativa florestal, utilizando mão-de-obra indígena, no último quartel do século XVIII. Segundo Celso Furtado “o sistema jesuítico, cuja produtividade aparentemente chegou a ser elevada, mas sobre o qual não se dispõe de muitas informações – a ordem não pagava impostos nem publicava estatísticas -, entrou em decadência com a perseguição que sofreu na época de Pombal”¹⁰. Da mesma forma o Maranhão, que na época recebeu atenção especial do Marquês, que estava empenhado na batalha contra os jesuítas que eram adversários dos pecuaristas na luta pela escravização dos índios.

As reformas iluministas propostas pelo Marquês colocaram fim ao projeto dos jesuítas, que desde o início foi preterido pela opção da metrópole pelo cultivo da cana-de-açúcar dentro de um modelo que gerou a primazia desta cadeia econômica sobre todas as esferas sociais da vida na Colônia. O interesse do senhor de engenho era estruturante dos demais interesses, já que ele fazia a alocação dos melhores recursos materiais da sociedade. Isto vai constituir nas consciências uma crença na superioridade moral do açúcar – símbolo da vida comercial – sobre os demais membros da sociedade.

⁹ *Idem*

¹⁰ Furtado, Celso; “Formação Econômica do Brasil”.

Sociedade que se constituiu acumulando formas culturais e institucionais que conceberam uma normatização e a transferência desta para as constituições subjetivas, com a característica de estar especialmente voltada para a atividade econômica.

No entanto, outras linhas de pensamento dos jesuítas tentaram flexibilizar o rigorismo religioso dos jesuítas radicais frente à estrutura econômica. Esta tentativa de contemporizar se desenvolvia relacionando-se com as formas híbridas gestada pelo catolicismo mágico. O ajuste feito pelos jesuítas pragmáticos, como Antonil e Azeredo Coutinho, teria que lidar com a escravidão, principal motor e atividade mais rentável da economia açucareira. Para justificar a escravidão, a saída encontrada por estes padres foi a moralização do assujeitamento e a evangelização pela escravidão, que encontraria na estabilidade da vida rural os meios apropriados.

Em Antonil podemos inferir de suas recomendações aos agentes econômicos esta tentativa de conciliação, naturalizando a escravidão, mas buscando incutir nos agentes econômicos uma função moralizadora.

“O primeiro que se há de escolher com circunspecção e informação secreto do seu procedimento e saber, é o capelão, a quem se há de encomendar o ensino de tudo o que pertence a vida cristã, para desta sorte satisfazer a maior das obrigações que tem, a qual é doutrinar ou mandar doutrinar a família e escravos...”¹¹

Por sua vez, Azeredo Coutinho vai ser mais contundente na defesa da salvação dos escravos pelo trabalho forçado, pelo qual não se curaria, mas se administraria os pecados, originados pela cor e pelos barbarismos.

“Olhando para esse negócio pela parte da religião, eu não vejo coisa alguma contra ela. Os apóstolos, tratando da escravidão, nunca disseram que ela era contra a religião. (...) São Paulo, na sua Epístola, mistura as preces com a autoridade, os louvores com as recomendações, os motivos da religião com os da civilidade e reconhecimento. Ele, enfim, tudo mete em obra para reconciliar o senhor com o escravo (...) quando mesmo do mal que fazem os bárbaros entre si, eu para todos tiro um bem; e quando, enfim, a soma dos bens é tão grande que ainda um, à vista deles, é nada.”¹²

¹¹ Antonil, André João; “Cultura e opulência do Brasil”.

¹² Coutinho, Azeredo; “Concordância das leis de Portugal e das bulas pontificias”.

Outros aspectos também são relevantes para que o projeto jesuíta não conseguisse êxito. O primeiro foi a derrota mágica dos nativos e negros trazidos como escravos, que viam os colonizadores como portadores de uma magia superior, protegidos por deuses mais fortes e que tinham algo a ensinar. Contudo, esta percepção não resultou em uma internalização subjetiva da moralidade e da ética cristãs nos nativos. Os indígenas podiam até adotar um padrão de comportamento para obter recompensas, mas no plano subjetivo a ética não era racionalizada, tratava-se apenas de uma magia para garantir a sobrevivência, o que resultou em uma espécie de magicização do catolicismo.

“... a religiosidade brasileira *católica* típica, eivada de magia, foi deliberadamente construída pela própria Igreja, quando guiada pelas mãos laicas do Estado comerciante português no governo desta instituição histórica que é o Padroado de Cristo...”¹³

A regra do Padroado era proveniente de um Tratado entre Roma e os países em expansão. A metrópole designava um clérigo secular, que no Brasil entrou em conflito com o projeto Jesuíta. Enquanto os jesuítas eram designados por Roma e com maior erudição e aplicação da doutrina católica. Portanto, não houve um projeto transcendente, o Padroado reorganizou os fragmentos das religiões e simbologias das três culturas formadoras da nação.

“O catolicismo, concordamos ter sido um elemento poderoso de integração; mas um catolicismo que, ao contato com as formas africanas de religião, como que se amorenou e se amulou, os santos adquirindo dos homens da terra uma cor mais quente ou mais de carne do que a européia. Adaptou-se assim às nossas condições de vida tropical e de povo de formação híbrida.”¹⁴

Ao se sobressair na constituição dos interesses, para os quais as estruturas institucionais foram constituídas para atendê-los, o projeto mercantilista português deixa marcas importantes na sociedade brasileira. A mais visível são as marcas deixadas pela escravidão, que além da desigualdade de oportunidades entre raças e classes, gerou condições menos perceptíveis como as citadas por Joaquim Nabuco, Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e muitos outros teóricos.

¹³ Cursino dos Santos, Eurico; “Magia, ética e desigualdade no Brasil”.

¹⁴ Freyre, Gilberto; “Sobrados e Mucambos”.

Nabuco, por exemplo, irá se concentrar em como a escravidão deixará marcas na formação cultural do Brasil. A escravidão causou efeitos institucionais ao se inserir nos vários estratos sociais, o que para ele, dentro de sua concepção liberal progressista, gerou atrasos, pois estas instituições não cooptaram os ideais de liberdade. Bem como, foi gestada uma valoração negativa do trabalho nas subjetividades individuais. A baixa solidariedade social, limitando as ambições de desenvolvimento, é um fator que absorve os valores de desigualdade, mas que para o autor, não é incompatível com a constituição de uma nova rede institucional pautada nos valores republicanos.

Este diagnóstico vai perpassar pelas obras de vários intelectuais que buscam uma “modernização” do país, esta modernização pode ser entendida como capacidade econômica em produzir, mas também pode estar atrelada a ideais de transformação social no sentido de desconstruir os valores de desigualdade. Euclides da Cunha vai dizer que o Brasil Central deve olhar e incorporar o Brasil Sertanejo, pois as contradições entre ambos são sociologicamente conectadas ao projeto modernizante. Sérgio Buarque de Holanda vai constatar que a personalidade com a qual é tratado o que é público, a violência inibidora das virtudes sociais, a rejeição ao trabalho, são marcas que deveriam ter sido superadas pela cultura, a qual engendra as idéias de homem responsável e bem-comum universal, próprias das sociedades modernas. Porém no Brasil, apesar das cidades romperem a estrutura já estabilizada da autarquia senhorial, com a implantação de expressivas modificações no modelo econômico, a base cultural permaneceu a mesma.

De acordo com esta linha de pensamento, a modernização capitalista brasileira foi possível graças à flexibilidade que este sistema possui de se ajustar a estruturas sociais, que não são as que compartilham idealmente com os seus elementos dinâmicos. Usando uma linguagem weberiana, o capitalismo é capaz de se desenvolver em uma sociedade a qual as instituições não possuem afinidade lógica com a subjetividade constituída.

Na República Velha, a elite liberal brasileira vai tentar importar normas e instituições estrangeiras, no intuito de modernizar as estruturas sociais. Na esfera da justiça tenta-se reformar o direito público e o direito constitucional, na esfera política tenta-se uma democracia ao estilo inglês, conforme cita Oliveira Viana. São padrões transformados em modelos, porque foram praticados conforme ideais que portavam

significado para os povos nos países os quais surgiram. No entanto, o discurso com referência à liberdade e à igualdade no Brasil não vai conseguir “atingir as almas”, ou ascender nas consciências um valor afirmativo sobre estes valores, que não possuem nenhuma referência simbólica que possa ser extraída da vida prática e cotidiana dos brasileiros.

Portanto, como a subjetividade brasileira foi forjada em um ambiente hostil, ela foi constituída com base em valores de interesse próprio. A pauta comportamental é definida pelos desejos do Ego-narcísico, que não reconhece o outro, senão quando este se apresenta como obstáculo para a consecução dos meios que possuem o fim de satisfazer a suas necessidades libidinais egóicas. Não há, sempre nos colocando em termos genéricos de direção estruturante das normas sociais, uma ideação que busque um fim em projeção, que reconheça um “outro” e nele a possibilidade de satisfação dos desejos libidinais. Por isto, tantos intelectuais brasileiros diagnosticaram a falta de solidariedade social e de valores universais. Este talvez tenha sido a causa de muitos movimentos artísticos e políticos, que se pretendiam revolucionários, não terem conseguido mobilizar as massas com o objetivo, na visão desses movimentos, de torná-las conscientes de sua condição de exploradas.

1.1. FORMAÇÃO SOCIAL NUCLEARIZADA

A formação da sociedade brasileira foi assentada em uma organização social caracterizada pela nuclearidade, na qual cada propriedade rural formava um clã. Este modelo propicia um isolamento psicológico, que culmina em um individualismo exarcebado. As pessoas estão ligadas ao senhor de engenho por laços feudais, pois é este que lhes vai representar a justiça, a segurança e a garantia de sobrevivência em um espaço, o qual mesmo normatizado arbitrariamente é capaz de gerar condições para uma estabilidade psíquica.

A este espaço se contrapõe àqueles sem regulamentação, alheios à esfera de poder do proprietário rural, nos quais imperam a violência, a insegurança, a incerteza e a imprevisibilidade comportamental. Este espaço anárquico obstaculariza a formação de sociedades comunais estáveis com livre circulação de idéias, fora do espaço tradicional

e hierarquizado dos clãs. Os indivíduos são obrigados a se submeterem às regras do núcleo rural, mesmo não se reconhecendo no clã. Isto vai criar um enraizamento parcial, conseqüentemente, uma subjetividade com vocação egoísta.

Esta organização social em forma de clãs é tipicamente contrária às comunidades de salvação implícitas na ética das religiões de rejeição, dado a tensão que estas possuem quanto ao mundo e suas ordens.

“Sempre que as profecias de salvação criaram comunidades religiosas, a primeira força com a qual entraram em conflito foi o clã natural, que temeu a sua desvalorização pela profecia (...) quanto mais amplos e interiorizados foram as metas de salvação, tanto mais ela aceitou sem críticas a suposição de que o fiel deve, em última análise, aproximar-se mais do salvador, do profeta, do sacerdote, do padre confessor, do irmão em fé, do que dos parentes naturais e da comunidade matrimonial.”¹⁵

Ora, se a comunidade do clã estava estabelecida sob uma ordem hierárquica, ligada pela honra, pelo sangue e por laços de pessoalidade, o projeto jesuíta radical é essencialmente incompatível com esta ordem. Esta tutela psíquica vai impedir que a sociedade produza sujeitos autônomos, capazes de serem livres para tomar decisões, ressaltando que esta liberdade é entendida dentro dos limites impostos pela normatividade e com a ciência das conseqüências da desobediência.

As tecnologias de transformação liberal; parlamento, partidos, democracia, consistem em deixar escolher. As escolhas são entre as opções dadas e conforme os limites estabelecidos. Esta organização requer indivíduos compatíveis com as suas exigências, ou seja, autônomos. Com isso, os efeitos das instituições livres não fazem sentido e não surtem efeito na maioria da população brasileira, pois não emanam dela. O que elas geram, portanto, são incoerências.

A solução para este impasse e que é proposta por Oliveira Viana é a de que se deve projetar “a organização de um conjunto de instituições específicas, um sistema de freios e contra-freios, que além dos fins essenciais de toda organização política, tenha também por objeto: a) neutralizar a ação nociva das toxinas do espírito de clã do nosso

¹⁵ Weber, Max; “Rejeições religiosas do mundo” *In* “Ensaio de sociologia”.

organismo político-administrativo; b) quando não seja possível neutralizá-la, reduzir ao mínimo a sua influência e nocividade.”¹⁶

Por isso, segundo Viana, se faz mister um Estado autoritário e forte, capaz de modificar a estrutura social. O Estado desenvolvimentista não deixará entregue à liberdade de escolha dos interessados ou responsáveis, o que prevê a existência de sujeitos autônomos, a formulação das leis. Como ele nota, “em todas elas (*leis*) há uma utilização direta ou indireta do princípio fundamental da técnica autoritária. Quero dizer: há sempre um *modicum* de coação.”¹⁷

A consolidação e o fortalecimento das instituições se deram nas formas colocadas por Oliveira Viana, pelo hipertrofiamento do Estado que soube conciliar o desenvolvimento econômico com a estrutura social existente. Já que a entrada do Brasil no capitalismo mundial se deu em uma condição de dependência, como indica Florestan Fernandes, segundo o qual, os estamentos senhoriais foram tomando conta das instituições e substituíram o regime escravocrata pelo assalariado, passando a controlar a competição e a livre iniciativa. Mas que, de acordo com o próprio Florestan, porque estes senhores de engenho continuaram no poder na transição capitalista, detendo as condições dinâmicas e as conseqüências cognitivas e emocionais desta economia, não houve estímulo à competitividade, tornando a gerar novas incoerências diante de um modelo que requer universalidade, autenticidade, impessoalidade, aonde não há.

Mas enquanto para Florestan Fernandes esta estrutura social deveria ser rompida através de um processo revolucionário que gerasse uma ideação resultante em princípios normatizados com o intuito de ascender nos indivíduos padrões comportamentais sugeridos por valores universais e igualitários. Para Oliveira Viana o caminho a ser percorrido pela sociedade brasileira se desenvolver economicamente e institucionalmente seria aproveitando a estrutura e adaptando-a na medida do possível e através do poder de coerção do Estado a uma organização que anulasse o espírito de clã.

A partir do panorama traçado até aqui, podemos dizer que foram propiciadas condições para que certas políticas econômicas, decorrentes das estruturas institucionais constituídas, fossem se consolidando. Após a Segunda Guerra a idéia consensual era a de que o capitalismo e a democracia somente poderiam sobreviver se “as forças

¹⁶ Viana, Oliveira; “Instituições políticas brasileiras”.

¹⁷ *Idem*

destrutivas que levaram ao colapso da economia fossem controladas pelo Estado e pela sociedade; e se os riscos e desigualdades produzidos pela operação dos mercados fossem contrabalançados por ações destinadas a criar e defender os direitos econômicos e sociais das classes não-proprietárias.”¹⁸

O economista Luiz Gonzaga Belluzo defende que o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek consolidou o processo de industrialização e o projeto desenvolvimentista se firmou como sendo o projeto nacional, integrando a economia brasileira com o movimento de internacionalização do capitalismo.

No entanto, esse projeto foi modificado por tendências liberalizantes da economia, que surgiram com mais força no fim da década de 1980 e durante 1990 e revelaram suas estratégias pelo Consenso de Washington. Mas, o que se percebeu foi que essas tendências não conseguiram impedir crises financeiras decorrentes da falta de gastos governamentais em capacidade produtiva que gere diversificação das atividades econômicas, proporcionando ganhos no comércio interno e de exportação, emprego e renda.

A insatisfação surgida pelas conseqüências sociais deste modelo neoliberal deu condições para que o projeto desenvolvimentista fosse retomado, já com as bases – leis trabalhistas, empresas estatais, capital privado nacional, indústrias de base, infraestrutura – implantadas desde o getulismo.

É através desta genealogia que formulamos um entendimento de que os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff aplicam políticas sócio-econômicas que são a continuidade do projeto desenvolvimentista brasileiro. Continuidade entendida como o aproveitamento das oportunidades surgidas pela aplicação deste ideal de Estado, pelo qual foi possível o surgimento de novas possibilidades.

A transformação percebida no discurso do Partido dos Trabalhadores parece nos dar uma pista de que o PT resolveu mudar a sua opção política e discursiva passando de uma proposta mais afim às idéias de Florestan Fernandes, um dos fundadores do partido, para idéias mais simpáticas às de Oliveira Viana. Os representantes do partido

¹⁸ Beluzo, Luis Gonzaga; “Um novo Estado desenvolvimentista?”, *In* “Le Monde Diplomatique”, Ano 3, nº27, outubro 2009.

adotaram linguagens e propostas de conciliação entre as classes sociais, com a diminuição da desigualdade, através de ações governamentais que incidem diretamente no problema, aumentando a presença do agente estatal.

Esta espécie de “social-democracia” brasileira entra em consonância com o Ego-narcísico ao prometer a satisfação do bem-estar como finalidade de suas ações. É a possibilidade de aquisições de bens materiais de consumo, de ampliação das oportunidades de emprego, da assistência básica que garanta a sobrevivência, que decorrem as principais metas, que a priori se pode inferir dos programas governamentais. Pode-se dizer que o desenvolvimento das forças produtivas, no sentido marxista, gerou condições para que fossem implementadas políticas de bem-estar social e de fortalecimento da capacidade do Estado estabelecer e conduzir as oportunidades para a ampliação do atual modelo de governo.

Ampliação da capacidade de consumo, diminuição das desigualdades sociais com o aumento da faixa populacional na classe média, integração com os países vizinhos, aproveitando potencialidades e recursos subutilizados, afirmação da soberania nacional, incentivo ao investimento privado, estabilidade econômica, defesa do capital e produtos nacionais frente ao comércio internacional, são exemplos de ações que reforçam o papel do Estado brasileiro.

Nesse contexto, é que pretendemos verificar se as melhorias materiais na vida dos brasileiros refletem uma maior inserção dos cidadãos nas esferas de decisão política, isto é, se a presença do Estado abre espaços públicos de atuação de determinados grupos sociais. Tomamos como objeto de análise as Políticas de Comunicação, por regularem um patrimônio público, que é o espectro radioelétrico, por estarem diretamente ligadas à garantia do direito humano¹⁹ de comunicação e livre expressão e por lidarem com os meios de comunicação, que são instâncias privilegiadas de foro, fluxo de informação, construção de idéias e pautas comportamentais.

¹⁹ Artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

2. TENTATIVA DE NORMATIZAÇÃO

O conceito e a importância das Políticas Nacionais de Comunicação (PNC) começaram a ser discutidos desde um ponto de vista que considera que os meios de comunicação são um elemento essencial para o desenvolvimento integral dos países e que sua implementação pretende ordenar o sistema comunicacional de acordo com as necessidades prioritárias da sociedade, que inclui o seu bem-estar comum. Por isso, a abrangência desta política vai além dos meios tradicionais e seus conteúdos, mas também, o sistema de telecomunicações, o fluxo de notícias, a publicidade, a atividade jornalística, a formação dos profissionais, além da estrutura legal que regula estas atividades.

A definição sobre o termo políticas nacionais de comunicação adotada por Peter Schenkel²⁰, em seu estudo, é a de Luis R. Beltrán; “uma política nacional de comunicação é um conjunto integrado, duradouro e explícito de políticas parciais de comunicação, harmonizadas em um corpo coerente de princípios e normas dirigidas a guiar a conduta das instituições especializadas no manejo do processo geral de comunicação de um país”.

Marques de Melo adota uma perspectiva marxista da função do Estado, para analisar o caso latino-americano. Para ele, este “corpo coerente de princípios e normas” é formulado para assegurar “a propriedade e o uso dos meios de comunicação de massa às classes dominantes (iniciativa privada), atuando o Estado como árbitro (controle político) das pendências entre as forças econômicas em competição e como provedor (anunciante, financiador) de recursos para a sua manutenção”²¹.

O tema é discutido desde longa data. Em 1970, a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) recomendou estudos para formular estas políticas em seus países membros. A Primeira Conferência Intergovernamental sobre políticas nacionais de comunicação na América Latina foi promovida pela entidade em 1976. Mas, como afirma José Marques de

²⁰ Schenkel, Peter. “Políticas Nacionales de Comunicación”. Quito: Equador, Editorial Época, 1981, p.17.

²¹ Melo, José Marques de, “Comunicação: teoria e política”. vol. 1. São Paulo, Editora Summus, 1985, p.21.

Melo²² a discussão ficou restrita aos membros de governo e acadêmicos no assunto. Por sua vez, os meios de comunicação de massa evitaram dar projeção ao debate e os Estados também não o assumiram.

O objetivo de se implantar a PNC seria o de ordenar o funcionamento dos sistemas nacionais de comunicação e controlar o seu crescimento, através de uma ação eficaz do Estado, promotor do desenvolvimento de mecanismos institucionais capazes de atingir tais objetivos. Portanto, acreditava-se numa decisão política do Estado para executar este desenvolvimento.

Esta idéia advém da proposta anterior da Unesco, sendo a entidade responsável pela promoção e a difusão da educação, ciência e cultura, que diante do incremento das redes de comunicação no continente adotava a tese de que as condições sociais poderiam ser modificadas através da mobilização das populações pelos meios. No entanto, a expansão dos meios eletrônicos não alterou as condições sócio-culturais das classes trabalhadoras, ficando claro que a transformação social não poderia ser obtida pelo instrumento em si, mas que seria necessária uma atuação estatal.

Portanto, estas propostas defendidas pela Unesco são o resultado pelo qual passava o debate acerca das comunicações nas décadas de 50 a 70, que girava em torno da relação do setor com o processo de desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, relacionada à teoria da dependência, com influência marxista e antiimperialista. E por ser a época da Guerra Fria, esquerda e direita tentavam impor as suas ideologias, tornando-se vital o domínio do Estado sobre as comunicações.

Neste contexto é que surge o conceito de PNC, que incorporou de início uma carga semântica antiimperialista. A Unesco era uma entidade horizontal em que nenhum país tinha o poder de veto e vários dos países recém-filiados vinham de um processo de descolonização, portanto, com organizações tendenciosas ao socialismo, ou a um capitalismo não alinhado às potências. Com isso, as iniciativas do livre-fluxo de informação, alinhadas ao livre-mercado e à ideologia liberal, preponderantes na política da entidade até então, como reflexo da hegemonia dos países do Primeiro Mundo da América do Norte e Europa, foram questionadas, conforme explica o estudioso da comunicação Murilo Ramos.

²² *Ibidem.*

“Naquele final da década de 60 era desenvolvida na Unesco uma linha política para a comunicação que previa, para o desenvolvimento da imprensa, do rádio e da televisão, dos satélites e outras novas tecnologias de comunicação, uma intervenção explícita dos Estados nacionais, direta e indireta, fosse pela exploração dos meios estatais de comunicação, fosse por regulamentos e normas diversas que ajustassem os eventuais meios privados aos programas, objetivos e metas que compunham o planejamento governamental para toda a sociedade”²³.

O conceito de PNC ganhou corpo teórico e com ele posições antagônicas entraram em um debate polarizado. Para tentar uma conciliação a Unesco propõe em 1976 a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, que gerou um relatório final quatro anos depois, Relatório *MacBride*, mas que segundo Ramos, sucumbiu ao impasse.

Emerge com força a tendência neoliberal, representada pelos governos Thatcher na Grã-Bretanha e Reagan nos Estados Unidos, na década de 80, que tratou de impor políticas de desregulamentação e privatização, acabando com as redes que protegem o Estado de Bem-estar-social. O mercado passou a ser o ente soberano na regulação das trocas materiais e simbólicas. Além disso, as lideranças neoliberais enxergavam uma tendência marxista no debate da Unesco acerca das políticas de comunicação. O presidente dos Estados Unidos liderou um movimento de esvaziamento da entidade, com diminuição do aporte financeiro dado pelos seus aliados e por fim, com a saída formal de alguns países.

A discussão também foi enfraquecida pela crise do sistema socialista soviético. As reformas feitas através dos planos *Glasnost* e *Perestroika*, por Mikhail Gorbachev, na União Soviética, representaram a adesão a uma democracia constitucional e a conexão com o mercado. O Estado, estrutura central dessa sociedade até então, perdia o seu papel determinante na formulação, implementação, acompanhamento e fiscalização das políticas de comunicação.

Diante deste panorama, Marques de Melo aponta que as políticas de comunicação aplicadas na América Latina corresponderam a uma articulação entre o Estado e setores privados economicamente dominantes. Esta atuação do Estado revela a

²³ Ramos, Murilo César. “Às margens da estrada do futuro”. Faculdade de Comunicação – UnB. Livro Eletrônico. Brasília, 2000.

concepção de que a comunicação é uma atividade mercantil, destinada à venda de produtos e à obtenção de lucros. Assim, o agente público concede o uso do espectro radioelétrico, oferece cotas de papel, autoriza importação de equipamentos, disponibiliza créditos, incentivos fiscais e receitas publicitárias para estas empresas.

A proposta da Unesco para a PNC encontrou, portanto, um ambiente hostil para o seu debate e legitimação, pois surgiram as acusações de que se tratava de uma idéia estatizante. Este temor ganha ainda mais respaldo diante dos governos autoritários que foram surgindo na década de 70, no continente latino-americano. A tese esquerdista era a de que esta política poderia reforçar o controle sobre os meios e reduzir ainda mais os espaços para uma oposição às ditaduras. Além do mais, organizações de imprensa e de jornalistas acusavam a PNC de ser uma afronta à liberdade de expressão e os próprios Estados não queriam revelar as políticas que usavam para o setor.

Segundo Marques de Melo, as políticas devem ser articuladas com outros setores, como o cultural e o científico, e não ficarem somente a encargo das formulações do Estado. Para ele, as propostas devem ser feitas no compromisso de democratizar a comunicação, abrindo espaços a uma participação popular e plural. Marques de Melo procura desmascarar a aparente neutralidade da proposta da Unesco, para revelar que por trás do planejamento do Estado, em qualquer área, está refletida a ideologia deste. Portanto, as condições para a implantação de políticas de comunicação variam conforme a orientação política e ideológica de cada um deles.

Esta opinião de democratizar a comunicação vai de encontro aos debates da época das proposições das PNC, em que os estudiosos colocavam a questão de como as forças progressistas deviam se posicionar: ao lado de uma estatização autoritária, ou de uma comunicação porta voz da expressão liberal burguesa.

Diante da crise do Estado e da evidência de que a regulação exercida pelo mercado não é compatível com a idéia de democracia social, Ramos propõe a aplicação da categoria de aparelhos privados de hegemonia, de acordo com a conceituação de Gramsci, como “instrumento teórico para a crítica, revisão e atualização do conceito de

sociedade civil, que tem sido utilizado nas discussões sobre políticas de comunicação, atualmente, no Brasil”.²⁴

2.1. UM CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL

A luta pelo poder nos remete à idéia de aparelhos privados de hegemonia na análise feita pelo cientista político Norberto Bobbio, acerca da conceituação de Estado e sociedade civil de Antonio Gramsci. O conceito gramsciano deriva da filosofia de Hegel, na qual o Estado não é uma negação da sociedade natural – pré-estatal - como em Hobbes e Rousseau nem, tampouco, um aperfeiçoamento dessa sociedade natural. Mas, trata-se de uma dialética entre o primeiro conceito e o segundo de Locke e Kant, resultando em uma definição de Estado como conservação e superação da sociedade natural.

Bobbio continua sua análise mostrando que em Hegel a racionalização do Estado atinge seu ponto mais elevado, mas que na teoria de Marx e Engels essa idéia cederia espaço para a concepção que o Estado não é mais a realidade da idéia ética, o racional de si para si.

“Em contraste com o primeiro modelo [hobbessiano-rousseauuniano], o Estado não é mais concebido como eliminação, mas sim como conservação, prolongamento e estabilização do estado de natureza: no Estado, o reino da força não é suprimido, mas antes perpetuado, com a única diferença de que a guerra de todos contra todos foi substituída pela guerra de uma parte contra a outra parte (a luta de classes, da qual o Estado é expressão e instrumento). Em contraste com o segundo modelo [lockeano], a sociedade da qual o Estado é o supremo regulador não é uma sociedade natural, conforme a natureza eterna do homem, mas uma sociedade historicamente determinada, caracterizada por certas formas de produção e por certas relações sociais; e, portanto, o Estado – enquanto comitê da classe dominante -, em vez de ser a expressão de uma exigência universal e racional, é ao mesmo tempo a repetição e o fortalecimento de interesses particularistas”.²⁵

²⁴ Ramos, Murilo César e dos Santos, Suzy (Orgs). “Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas”. Vol.1. São Paulo, Editora Paulus, 2007, p. 46.

²⁵ Bobbio, Norberto. “O Conceito de Sociedade Civil”. Vol. 23. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1982, p. 21.

Dessa forma, na teoria de Marx e Engels, o Estado é um aparelho coercitivo, instrumento de dominação de classe - opondo uma visão particularista à universalista da tradição anterior - e subordinado-o em relação à sociedade civil, que condiciona e regula o Estado. Gramsci irá se apoiar nesses elementos constitutivos do Estado, segundo a formulação marxista: instrumental, particular, subordinado e transitório.

Bobbio entende que o termo sociedade civil aparecia em Hegel com uma inovação ante as concepções anteriores, pois considerava que o oposto de estado de natureza não era o estado social, dado que ele reconhece organização social no estado de natureza, ou seja, anterior à instituição estatal. Portanto, o oposto desse estado de natureza seria o estado civil, ou sociedade civil, que deve ser regulamentado e dominado pela ordem superior que é o Estado. No conceito hegeliano, sociedade civil inclui não apenas a esfera das relações econômicas e de classes, como em Marx, mas a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo.

No entanto, é em Marx, que segundo Bobbio, o significado de sociedade civil “se estende a toda vida social pré-estatal, como momento do desenvolvimento das relações econômicas, que precede e determina o momento político”.²⁶ A antítese marxista entre sociedade civil e Estado, deve ser vista também na antítese entre estrutura e superestrutura.

O que Gramsci faz, é transferir a sociedade civil, que na teoria marxista está na estrutura, para a superestrutura. Marx faz a distinção entre sociedade política e sociedade civil, sendo que a segunda é a fomentadora das bases materiais para que a primeira, representada pelo Estado, tenha condições para exercer suas funções, mesmo que ele seja visto como um aparelho privado de hegemonia a cargo da elite detentora dos meios de produção, e que este mesmo Estado seja suprimível.

Ao colocar a sociedade civil na superestrutura, Gramsci amplia o conceito do termo, como um espaço em que prevalecem as idéias e as ideologias. E como no conceito de política, que a define como o campo de confronto e consenso de propostas divergentes de políticas e que também a define como ação, de acordo com os interesses de determinados grupos, esse embate político ocorrerá no espaço superestrutural da sociedade civil. Ou seja, o termo deixa de designar apenas todo o conjunto de relações materiais, mas incorpora também as relações culturais, a vida espiritual e intelectual.

²⁶ *Idem*, p.30.

É na superestrutura que se dá o momento em que o sujeito histórico ativo, a vontade coletiva, reconhece as condições objetivas, ou seja, toma consciência da necessidade, do conjunto das condições materiais. É através desse reconhecimento que esse sujeito se torna livre e em condições de transformar a realidade.

“Uma vez considerado o momento da sociedade civil como o momento através do qual se realiza a passagem da necessidade à liberdade, as ideologias – das quais a sociedade civil é a sede histórica – são vistas não apenas como justificação póstuma de um poder cuja formação histórica depende das condições materiais, mas como forças formadoras e criadoras de uma nova história, colaboradoras na formação de um poder que se vai constituindo e não tanto como justificadoras de um poder já constituído”.²⁷

Gramsci destaca, ainda, que há dois planos superestruturais: sociedade civil e Estado, sendo que eles correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e à função de comando, respectivamente. O autor tem em mente a sociedade civil no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo em particular sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado e domínio das instituições que regulamentam as relações econômicas.

Essa hegemonia visa à formação de uma vontade coletiva capaz de criar um novo aparelho estatal e capaz de mudar a sociedade, além da elaboração e difusão de uma concepção de mundo. Como interpreta Bobbio, “a hegemonia é o momento da vinculação entre determinadas condições objetivas e a dominação de fato de um determinado grupo dirigente”, sendo que o espaço dessa vinculação é a sociedade civil.

A política de ação adotada pelo Estado estará consoante com a ideologia de algum grupo, que de certa forma, terá seus interesses privilegiados. Por particularizar essas políticas, este grupo será um aparelho privado de hegemonia, enquanto os grupos de pressão, entendidos como antítese do grupo dirigente, lutarão para que as políticas estatais atendam aos seus interesses.

²⁷ *Idem*, p. 41.

2.2. A REGULAMENTAÇÃO SEGUE NO PAPEL

As ferramentas metodológicas e o escopo teórico utilizados até aqui, foram elaborados para servir como referencial para análise acerca de como as políticas de comunicação, ou pelo menos, a formatação de um arcabouço normativo foram se constituindo no Brasil e que refletem a instituição da mídia e a dinâmica de disputa por poder na relação entre os agentes que conformam um aparelho privado de hegemonia, o Estado e os grupos de pressão. Para tanto, passamos agora a um histórico legal brasileiro sobre o tema.

As comunicações eram, em sua origem, limitadas aos serviços telegráficos e passaram a ser objeto de regulamentação, no Brasil, com a publicação do Decreto Imperial de em 21 de julho de 1860, primeira legislação sobre o setor, estabelecendo a organização e a exploração dos telégrafos elétricos, surgidos em 1837 a partir dos experimentos de Samuel Morse nos Estados Unidos e William Cokee na Inglaterra. Desde então, até a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações em 1962, “o país conviveu com uma série de normativas isoladas: decretos, resoluções, leis, disposições constitucionais, que normalmente serviram para o atendimento de demandas técnicas ou políticas imediatas, sem uma organicidade que permitisse regras claras quanto à exploração e fiscalização dos serviços”.²⁸

Em 1879, dois anos após a inauguração dos serviços telefônicos no Brasil – que ligava o Palácio Imperial às residências dos ministros - e três após o registro da patente do telefone por Alexander Graham Bell, foi outorgada, por meio do Decreto 7.539 de 15 de novembro, a primeira autorização de exploração privada da telefonia no país ao norte-americano Charles Paul Mackie, que obteve o direito de operar na capital federal, na época o Rio de Janeiro, e em Niterói. No entanto, essa exploração comercial iria se efetivar, de fato, dois anos mais tarde, quando foi concedida a uma sociedade de capital estadunidense – Telephone Company of Brazil, da qual Marckie era integrante – a substituição da autorização anterior.

²⁸ Martins, Marcus A. “O Histórico Legal das Comunicações no Brasil e a Tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações” in “Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas”, Ramos, Murilo César e dos Santos, Suzy (Orgs). Vol.1. São Paulo, Editora Paulus, 2007, p. 305.

Ainda em 1881, foi reconhecida a identidade entre os serviços telefônicos e telegráficos, o que na prática significou a exclusividade do governo federal para a concessão de outorgas em detrimento das Assembléias Provinciais, responsáveis pelas licenças de exploração de obras públicas. O monopólio da União, enquanto poder concedente, foi reafirmado em 1883, por meio de um Decreto de 21 de abril que estabelecia um regulamento para concessão e instalação de linhas telefônicas.

Na promulgação da primeira Constituição republicana, em 1891, ficou definido a possibilidade dos estados explorarem os serviços telefônicos em áreas não servidas pela União.

“Dessa forma, os governos estaduais e até as prefeituras municipais, que não possuíam previsão legal para tanto, passaram a permitir a instalação de operações de telegrafia e telefonia em seus territórios, causando na origem da organização dos serviços de telecomunicações no país, um descontrole generalizado, por parte do governo federal, do número de operadoras, dos padrões técnicos utilizados, dos equipamentos instalados e das políticas tarifárias implementadas. Essa situação agravou-se em 1911, quando foi permitido aos estados competirem com os serviços sob a chancela federal”.²⁹

A disposição constitucional de 1891 iria ser revogada em 1917, voltando a limitar o poder de outorga à exclusiva competência da União, e mantendo a possibilidade de exploração privada, inclusive por companhias estrangeiras, dos serviços telegráficos e telefônicos. Somente em 1921, que o decreto 4.262 passou a restringir a empresas brasileiras o direito de exploração desses serviços, eliminando o decreto anterior.

Com o início das transmissões radiofônicas no país³⁰, foi instituído o Decreto 16.657 de 05 de novembro de 1924, que regulamentou, pela primeira vez na história da legislação nacional, a radiodifusão, definindo-a como “a difusão pública de

²⁹ *Idem*, p. 306

³⁰ A primeira transmissão radiofônica no Brasil data de 07 de setembro de 1922, com a abertura, no Rio de Janeiro, da Feira-Exposição Mundial, nas comemorações no centenário da independência. O dia 20 de abril de 1923 foi um importante marco para a história da radiodifusão brasileira, com a inauguração da primeira emissora do país, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, fundada por Edgard Roquette Pinto e Henrique Morize, com caráter exclusivamente educativo e cultural e sem inserções comerciais. Em 17 de outubro do mesmo ano, a Rádio Clube de Pernambuco, que se limitava à recepção de sinais de emissoras norte-americanas, passa a transmitir uma programação própria e se consagra como a segunda rádio do país. No final da década de 1920 e início da de 1930, começam a surgir as principais emissoras comerciais do Brasil: Rádio Mayrink Veiga (1927); Rádio Nacional do Rio de Janeiro (1933); Rádio Tupi do Rio de Janeiro (1935) e Rádio Tupi de São Paulo (1937).

comunicações de interesse geral” e, ainda, determinava que as licenças só seriam outorgadas a partir de concessões federais a sociedades nacionais que se propusessem exclusivamente a fins educativos, científicos, artísticos e de benefício público, dependendo da autorização prévia do governo a divulgação de anúncios comerciais e notícias de caráter político.

“Com o advento do rádio ficou evidente a preocupação do poder executivo federal com a nacionalização do controle e a fiscalização direta do conteúdo veiculado, por aquele que seria, pelo menos durante as quatro décadas seguintes, o mais importante meio de comunicação do Brasil. (...) a manutenção dos serviços de radiodifusão sob o controle de empresas com capital integralmente nacional, a competência exclusiva da União na outorga de concessões e a fiscalização direta da programação disponibilizada passaram a nortear toda a política brasileira para o rádio, estendida mais tarde também à televisão”.³¹

Após a Revolução de 1930, que colocou Getúlio Vargas no poder, foram lançados dois instrumentos legais, o Decreto 20.047 de 27 de maio de 1931 e a sua regulamentação, o Decreto 21.111 de 01 de março de 1932, que estruturaram organicamente as comunicações brasileiras, denominadas serviços de radiocomunicação. Esses decretos passaram pelas Constituições Federais de 1934, 1937, 1946 sem serem revogados, fato que só ocorreu após o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962.

Esses decretos ampliaram o escopo de serviços normatizados, se antecipando em relação a um novo serviço, a radiotelevisão, que viria a ser criada no Brasil vinte anos mais tarde, mas que já existia nos Estados Unidos. Para todos os serviços foram mantidas a competência de outorga exclusiva à União, a finalidade educativa e a exigência de nacionalidade brasileira aos concessionários de radiodifusão. Também se estabeleceu os padrões técnicos e uma política tarifária para criação de uma rede nacional de estações de radiodifusão com o objetivo de transmitir um programa diário, obrigatório, produzido pelo governo federal e denominado “Hora do Brasil”, atualmente “Voz do Brasil”. Outras medidas importantes criadas pelos decretos foram as limitações de inserções publicitárias a 10% do tempo de cada programa, com duração não superior

³¹ Martins, Marcus A. “O Histórico Legal das Comunicações no Brasil e a Tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações” in “Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas”, Ramos, Murilo César e dos Santos, Suzy (Orgs). Vol.1. São Paulo, Editora Paulus, 2007, p. 308.

a 30 segundos, além do fato de que as outorgas deveriam ser objeto de decreto presidencial, válidas pelo prazo de dez anos e renováveis “a juízo do governo”.

A primeira proposta para a elaboração de uma legislação para o rádio nasceu ainda sob o governo Getúlio Vargas e por iniciativa dos empresários do setor, que convenceram, em 1940, o executivo da necessidade desse instrumento, que foi encaminhado ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), no ano seguinte. No entanto, esta e outras sete iniciativas elaboradas até 1946 não conseguiram avançar nem dentro do governo federal, nem junto ao Congresso Nacional. Nesse mesmo ano, os empresários do setor se reuniram no primeiro Congresso Brasileiro de Radiodifusão com o objetivo de organizar uma legislação que reunisse em um único instrumento legal as diversas regulamentações do serviço, tendo sido encaminhada uma proposta ao presidente Eurico Gaspar Dutra e, posteriormente, apresentada à Câmara dos Deputados como projeto de lei do deputado Bertho Condé (PTB-SP), ambas sem sucesso.

Outro marco histórico para a comunicação no país foi a inauguração da TV Tupi de São Paulo, em 1950, de propriedade do mais importante empresário do setor, na época, Assis Chateaubriand. Proprietário dos Diários e Emissoras Associados, que chegou a ser o maior conglomerado de mídia da América Latina, com 34 jornais, 36 emissoras de rádio, 28 revistas, 18 emissoras de TV, uma editora, agências de notícias, de relações públicas e publicidade, “Chatô” foi por mais de quarenta anos um influente personagem da política brasileira. Na mesma década foram inauguradas a TV Tupi do Rio de Janeiro (1951), a TV Record de São Paulo (1953), a TV Rio (1955) e diversas outras emissoras do grupo de Chateaubriand foram implantadas pelo Brasil.

Com a inserção de um novo meio de comunicação no mercado brasileiro, os empresários partiram para uma nova investida em busca de uma regulamentação para o setor. Os radiodifusores, já organizados em entidades de classe³², conseguiram iniciar a tramitação no Congresso Nacional, em dezembro de 1953, de uma proposta para o chamado Código Brasileiro de Radiodifusão, a partir de um projeto de lei do senador Alexandre Marcondes Filho (PTB-SP).

³² No dia 30 de setembro de 1944 foi fundada a Associação Brasileira de Rádio e, em 1962, a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert), que ainda hoje representa a maioria dos proprietários de mídia do país.

A Câmara dos Deputados, quatro anos mais tarde, através de proposta do deputado Prado Kelly (UDN-RJ), passou a analisar o tema paralelamente ao Senado. Com a tramitação dos dois projetos nas Casas, o senador Cunha Mello (PTB-AM) apresentou um substitutivo que foi aprovado pelos seus pares e apensado ao PL que tramitava na Câmara.

No entanto, quando o presidente Jânio Quadros assumiu o poder, ele impôs uma série de normas ao funcionamento dos rádios e TV's por meio de decretos que pretendiam “disciplinar as atividades comerciais” dos meios, além de centralizar no governo federal a elaboração de regras para a programação, como cotas para produção nacional, classificação indicativa, tempo de veiculação de comerciais, prevendo cassação das concessões em caso de descumprimento das normas.

Jânio Quadros iria editar também o Decreto 50.666, em maio de 1961, que previa a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado à presidência, que teria como funções propor a legislação sobre telecomunicações e a sua regulamentação, o que na prática significava esvaziar as discussões legislativas, que duravam mais de uma década. O chefe do executivo ainda iria publicar, no mesmo ano, outro decreto, que reduzia o tempo de concessão de dez para três anos, sendo renováveis a juízo do governo, o que revogava o prazo instituído em 1932 e sepultava as pretensões dos empresários que discutiam no Congresso Nacional um prazo de dez anos para as rádios e 15 anos para as televisões, renováveis caso cumpridas as determinações legais.

A reação dos radiodifusores foi uma mobilização para agilizar a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações, que já havia passado pelo Senado e estava na Câmara dos Deputados. Para tanto, foi criada uma comissão especial, sob a presidência do deputado Oliveira Brito (PSD-BA) e relatoria do deputado e radiodifusor Nicolau Tuma (UDN-SP), que retomou as discussões em caráter de urgência-urgentíssima. O projeto foi aprovado em plenário, em 24 de agosto de 1961, e re-encaminhado ao Senado, pois havia sido modificado pelos deputados.

No Senado, o lobby das empresas de telecomunicações, nesse caso as prestadoras de serviços de telefonia, na maioria estrangeiras, atuou para derrubar o substitutivo da Câmara e retomar a proposta do senador Cunha Mello, aprovado anos antes. A proposta dos deputados previa a exploração dos circuitos troncos de telefonia pelo Estado e a criação de um Fundo Nacional de Telecomunicações, que ao paladar

dos empresários significava uma estatização do setor. A comissão criada no Senado derrubou o projeto vindo da Câmara e retomou o de Cunha Mello. Contudo, o projeto encaminhado pela comissão à mesa do Senado foi rejeitado pelo presidente Auro de Moura Andrade (PTN-SP) sob alegação que a comissão feriu o Regimento Interno do Congresso.

Por fim, foi criada uma segunda comissão, com integrantes da Câmara e do Senado, que escolheu pelo substitutivo de Nicolau Tuma, sendo votado e aprovado pelo Plenário no dia 09 de agosto de 1962 e encaminhado para sanção do presidente da República, João Goulart.

No mesmo mês o chefe do executivo vetou 52 dos 129 artigos do Código enviado pelo Congresso, considerados “contrários ao interesse nacional”, tais como: os prazos de concessões de 15 anos para as TV’s e dez anos para as rádios, renováveis por períodos iguais e sucessivos; a automática manutenção desses prazos para as emissoras já em funcionamento; a possibilidade de divulgação, sem penalidades, de notícias falsas ou críticas contra o governo; indenização às empresas de telecomunicações em caso de desapropriação; exploração pelo Estado apenas dos sistemas tronco de telefonia e a fixação em lei de tarifas telefônicas.

Essa decisão do presidente provocou uma forte reação dos radiodifusores que buscaram junto ao parlamento a derrubada de cada um dos 52 vetos. Foi composta uma comissão mista para analisar a matéria e em duas sessões todos os vetos foram retirados da proposta, decisão que contou, inclusive, com partidários de João Goulart. Com isso, o chefe do executivo promulgou em 14 de dezembro de 1962 os trechos por ele vetados, permitindo que o Código Brasileiro de Telecomunicações passasse a vigorar na íntegra. No mesmo ano foi criada a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

O diretor-geral dos Diários e Emissoras Associados na época, João Calmon, diria tempos depois “demos uma demonstração de força e fizemos uma concentração de radiodifusores como jamais havia sido feita até então. Cada radiodifusor conhecia os parlamentares de seu estado e trabalhava o corpo a corpo junto a eles, numa pressão

válida e lícita para não serem aprovados os dispositivos que considerávamos antidemocráticos”.³³

Com a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117), o cenário, principalmente das telefonias, se modificou. Foi possível uma estruturação orgânica dos sistemas telefônicos, com centralização no Poder Executivo, e com o Estado passando a operar serviços. Foram criados mecanismos para elaborar regras mais precisas na fiscalização de operadores privados, na concessão de outorgas, na criação de políticas tarifárias, no financiamento e ampliação dos sistemas e na padronização da infraestrutura. Na radiodifusão colocaram-se limites à propriedade de meios de comunicação, prazos de outorga válidos por dez anos para rádios e 15 para TV, além da manutenção da obrigatoriedade de transmissão da, agora denominada, “Voz do Brasil”.

Já sob o Regime Militar, que dera golpe de Estado em 1964, o presidente Humberto de Alencar Castelo Branco passou a fazer pesados investimentos nas telecomunicações, possibilitando a estruturação do sistema Telebrás. Assim, já em 1965, poucos meses após entrar em funcionamento, a Embratel passou a interligar as capitais e principais cidades do país, comprando no ano seguinte as ações da Companhia Telefônica Brasileira e até 1973 assumindo a exploração dos serviços internacionais, à medida que expiravam os prazos de concessões a empresas estrangeiras, que desde a Constituição Federal de 1967 dava à União a exclusividade do poder de outorga dos serviços telefônicos. A *holding* estatal Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) se tornaria um monopólio de fato, consagrado na Carta Magna de 1988.

Ainda em 1962, outro fato relevante para a história das comunicações no país foi a constituição jurídica, em 28 de junho, da TV Globo, de propriedade do empresário e jornalista Roberto Marinho, que já era dono do jornal “O Globo”, Rádio Globo do Rio de Janeiro e Rio Gráfica Editora. A emissora foi criada a partir de transações irregulares entre Marinho e o grupo norte-americano Time-Life, pois na época vigorava a Constituição Federal de 1946 que proibia qualquer participação de capital estrangeiro em empresa jornalística ou de radiodifusão e determinava a obrigatoriedade de nacionalidade brasileira para gerentes e diretores de rádio e televisão.

³³ Martins, Marcus A. “O Histórico Legal das Comunicações no Brasil e a Tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações” in “Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas”, Ramos, Murilo César e dos Santos, Suzy (Orgs). Vol.1. São Paulo, Editora Paulus, 2007, p. 325.

Para burlar essas disposições legais, foram assinados contratos que camuflavam a participação societária da Time-Life na TV Globo, estimada em 50%, as inversões de capital estrangeiro e a intervenção direta na administração da emissora. O primeiro contrato era um acordo de assistência técnica, que previa além da importação e instalação de equipamentos, serviços de consultoria financeira, contratos publicitários, treinamento de mão de obra e produção de programação, o que justificava o capital investido pelo grupo estadunidense e a sua ingerência administrativa na emissora carioca. No segundo contrato, que era de arrendamento, a TV Globo alugava o prédio que a sediava e que era de propriedade da Time-Life, que por sua vez o tinha comprado de Roberto Marinho tempos antes. O acordo justificava a remessa de lucros por parte da emissora para os Estados Unidos. Dessa forma, a TV Globo passou a exibir sua programação, oficialmente, em 28 de abril de 1965, com grande aporte financeiro e com tecnologia e profissionais de ponta do setor.

A partir da constatação das irregularidades contratuais, várias denúncias começaram a surgir visando à suspensão da licença da TV Globo, partidas principalmente de Carlos Lacerda, então governador da Guanabara e preocupado com a ascensão política de Roberto Marinho em sua área de influência, e de João Calmon, presidente da Abert e diretor-geral dos Diários e Emissoras Associados, maior conglomerado midiático da época no país. As primeiras denúncias foram encaminhadas ao Ministério da Justiça, ao Conselho Nacional de Telecomunicações e ao Banco Central, tendo como resultado a criação de uma comissão especial de investigação em 1966. No mesmo ano, foi instaurada na Câmara dos Deputados uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para avaliar a legalidade dos contratos entre a TV Globo e o grupo Time-Life.

A CPI aprovou, por unanimidade, parecer condenando a TV Globo pela inconstitucionalidade dos contratos firmados e recomendando à presidência da República aplicar a punição legal prevista, ou seja, a cassação da outorga de funcionamento da emissora. A recomendação do Congresso Nacional, entretanto, não foi acatada pelo presidente Castelo Branco, que requisitou a instalação de diligências complementares para analisar a questão. As investigações só foram finalizadas em 1967 pela Consultoria Geral da Presidência e tiveram parecer favorável à TV Globo, legalizada de forma definitiva em 1968, já no governo do general Artur da Costa e Silva.

A partir da década de 1970, ainda durante o período militar, a Rede Globo passou a absorver mais de 40% das verbas publicitárias do país, abrindo uma fase acelerada de modernização dos meios de comunicação e beneficiando-se de políticas oficiais que amparavam seus interesses comerciais, a emissora passou a ser instrumento de controle da opinião pública em favor do regime vigente. Tanto que a Campanha das Diretas Já só passou a ocupar lugar relevante na programação da TV Globo quando setores conservadores passaram a apoiar o movimento em detrimento do continuísmo radical de parte das Forças Armadas. Passou a vicejar a idéia de conciliação, o que aproximou o presidente Tancredo Neves, que necessitava da mídia para apoiar tal projeto, de Roberto Marinho, que havia fortalecido seu poder de influência nas decisões políticas do governo a ponto de indicar Antônio Carlos Magalhães ao Ministério das Comunicações.

Na década de 1980, principalmente durante o governo Figueiredo, houve uma enxurrada de concessões outorgadas a empresário e parlamentares que apoiavam o governo, reduzindo o caráter público do serviço a interesses político-comerciais, sob um poder decisório e pessoal do chefe do executivo (Herz, 1987).

Após a chamada redemocratização do Brasil, foi convocada pelo presidente da República, José Sarney, uma Assembléia Nacional Constituinte em 1986. Os trabalhos foram divididos em oito Comissões Temáticas, sendo que a proposta para o setor de comunicações deveria ser discutida primeiro pela Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, em seguida ser encaminhada à Comissão Temática VIII (Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência Tecnologia e da Comunicação), para ir à Comissão de Sistematização que faria a redação final da proposta, incorporando-a ao conjunto de textos que seriam votados em Plenário.

Nas discussões sobre as comunicações na Assembléia Constituinte havia duas posições antagônicas: com maior número de parlamentares estava a bancada liberal do Congresso – incluindo a chamada bancada do rádio, formada por 146 donos de emissoras de rádio e televisão, ou 26% do total de 559 parlamentares do Congresso Nacional – encabeçada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que defendia a manutenção do panorama das comunicações na época, e na oposição uma ala do PMDB e o Partido dos Trabalhadores (PT), que defendia uma democratização dos meios de comunicação a

partir da criação de um Conselho Nacional, independente e com participação de entidades da sociedade civil, responsável pelas outorgas e fiscalização das concessões em radiodifusão.

As posições divergentes no âmbito da subcomissão e na Comissão Temática VIII impossibilitaram a formulação de um texto final que fosse encaminhado à Comissão de Sistematização, caso único entre as comissões constituintes. Coube ao relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB-AM), elaborar o capítulo sobre comunicações, retirando os pontos polêmicos do parecer não aprovado nas comissões anteriores, e encaminhá-lo para votação no Plenário.

Os principais dispositivos sobre o tema incluídos na Constituição foram: a inclusão do Congresso Nacional no processo de outorga de concessões as emissoras de rádio e TV, competência antes exclusiva do Executivo; o Conselho Nacional de Comunicação foi esvaziado e transformado em um órgão auxiliar do parlamento; a propriedade de veículos de comunicação foi estendida a brasileiros naturalizados há mais de dez anos, já que até então era restrita a brasileiros natos. O estabelecimento do monopólio estatal nas telecomunicações não entrou no capítulo sobre Comunicação, mas foi aprovado no Plenário e incluído na Carta Magna promulgada em outubro de 1988.

É importante observar que os critérios para emitir as concessões de rádio e TV não se modificaram com a nova Constituição, continuando a figurar o fisiologismo praticado no setor.

“No próprio governo Sarney (1985-1989), durante a gestão de Antônio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações, foram outorgadas 1.028 concessões, sendo 91 para parlamentares constituintes. A família Sarney foi beneficiada com 16 concessões de emissoras de rádio e televisão. Também nesse período, a TV Bahia, de propriedade do então ministro das Comunicações, passou a transmitir a programação da Rede Globo de Televisão em Salvador, provando as sólidas relações entre Antônio Carlos Magalhães e Roberto Marinho. A família Magalhães e seus aliados políticos controlavam, naquele momento, cerca de 90 empresas de radiodifusão na Bahia”.³⁴

³⁴ Motter, Paulino. “O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney”, in: Comunicação & Política, vol. 01, nº 01, PP. 89.

Antes do final do governo Sarney foram introduzidos dois novos serviços no escopo de regulamentações do Ministério das Comunicações, a TV por assinatura e a telefonia móvel. O serviço especial de TV por assinatura foi instituído por meio do Decreto 95.744, que antecedeu em alguns meses a Constituição 1988, sendo regulamentado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações. A norma permitia que empresas privadas, a partir de outorgas subordinadas ao Poder Executivo, distribuíssem sinais codificados de áudio e vídeo a seus assinantes. Embora com limitações técnicas que restringiam o número de canais, esse serviço foi a origem da TV paga no Brasil e passou a ser oferecido pelas empresas Globosat, das organizações Globo, e pela TVA, do Grupo Abril, primeiras a oferecerem programação codificada direta por satélite.

O Ministério das Comunicações regulamentou, por meio de Decreto, em fins de 1989, o serviço de distribuição de sinais de televisão por meios físicos (chamada DISTV), permitindo o cabeamento das cidades, em uma tentativa de implementar a TV a cabo no país. Já no governo do presidente Fernando Collor, foram emitidas 101 autorizações para explorar o serviço, adquiridas por pequenas empresas de caráter local. No dia 02 de julho de 1991, a então Secretaria Nacional de Comunicações lançou em audiência pública uma minuta de portaria que transformava os serviços de DISTV em serviços especiais de TV a cabo. A partir da pressão exercida por entidades como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e a Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj), que contavam com o apoio de parlamentares que buscavam uma discussão dentro do Congresso Nacional, foi impedida a regulamentação por meio de decreto do novo serviço.

Iniciaram-se as discussões sobre a Lei de TV a Cabo, congelando as concessões para operação de DISTV. Nesse meio tempo, as autorizações dadas no governo Collor foram adquiridas pelos mesmos grupos nacionais, a Net Brasil, das organizações Globo, e a TVA da Abril, que operavam os serviços de TV por assinatura. Em 06 de janeiro de 1995, com a sanção da Lei de TV a Cabo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, as autorizações foram transformadas em concessões. Além disso, somente em 1997 o Ministério das Comunicações lançou editais de licitação para novas outorgas e apenas no ano seguinte seriam assinados os contratos entre os vencedores do processo e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A Lei de TV a Cabo, que regulamentou esse novo serviço definido como transmissão por meios físicos de sinais audiovisuais, foi formulada com a participação de entidades organizadas no Fórum Nacional de Democratização da Comunicação, que debateram a legislação na comissão de Ciência e Tecnologia, Informática e Comunicação da Câmara dos Deputados. O texto final da norma incluiu, mesmo que parcialmente, algumas demandas dos movimentos sociais, como a inclusão de canais de acesso público (dos poderes legislativo, executivo, judiciário), canais universitários, canais educativo-culturais e comunitários nas tevês a cabo, tendo sido reservados seis canais para deste tipo. Além disso, ficou reservado 30% do potencial de canais da operadora para programadores não filiados a ela, o que inclui programadores comerciais.

As normas que regulamentaram a Lei do Cabo (Decretos 2195 e 2206 ambos de 1997) definiram que os canais devem ser responsáveis pela entrega dos seus sinais às operadoras de TV a Cabo, ou seja, a instalação de fibra ótica é feita pelo canal comunitário para levar o sinal até a operadora, que o distribui para os assinantes. Também ficou proibida a veiculação de publicidade comercial nos canais comunitários, sendo permitida, apenas, a menção a patrocínios na forma de apoio cultural.

Ainda em setembro de 2011, foi editada a Lei 12.485, pela Casa Civil, que altera alguns pontos sobre as normas da TV por assinatura, ou de acesso condicionado, entendendo além dos sinais transmitidos via cabo, aqueles por satélite, ou microonda. Merece destaque as determinações que obrigam os canais a apresentarem a classificação indicativa e o conteúdo dos programas antes da exibição dos mesmos, além de cotas de faixas horárias e quantidade de horas reservadas para veiculação de produções nacionais, definição de quantidade mínima de canais nacionais por pacote oferecido, além de obrigatoriedade de veiculação de propaganda produzida por agência do país.

O governo do presidente Fernando Henrique também promulgou a Lei 9612 de fevereiro de 1998, que instituiu o serviço de radiodifusão sonora comunitária. As rádios comunitárias são definidas na própria norma, como sendo de baixa potência (limitada a 25 watts) e frequência e alcance restrito (raio de um quilômetro). Além disso, a Anatel libera apenas um canal na faixa de frequência modulada (FM) para atender em todo o país esse tipo de rádio e caso haja o que ficou definido por “interferência indesejada”

em outras rádios, a estação comunitária pode, imediatamente, ser retirada do ar pela Anatel.

A primeira tentativa de estabelecer os serviços de telefonia móvel remonta ao Decreto assinado pelo presidente José Sarney em 31 de agosto de 1988. Enquadrado na categoria de serviços público-restritos, previsto no Código Brasileiro de Telecomunicações, o governo pretendia excluir a telefonia celular do monopólio estatal, reservado aos serviços públicos. No ano seguinte, o Ministério das Comunicações baixou uma portaria que regulamentava o serviço, dividindo as faixas de frequência em bandas A e B. No entanto, foi a partir de uma portaria de 1992 que as operadoras estatais receberam autorização para operar os serviços de celulares, bem como foram definidas as regras para ingresso de empresas privadas, escolhidas por meio de concorrência pública, no setor.

Ainda em 1992, já sob o governo do presidente Itamar Franco, foi publicado o edital de licitação para exploração da telefonia celular em 14 estados. Esse ato provocou várias ações judiciais, obrigando a revogação do edital em 1993. Contudo, em setembro de 1994, o Ministério das Comunicações baixou oito portarias que regulamentavam o serviço, disponibilizando a banda A para as concessionárias de serviço público e banda B para as empresas privadas. Apesar dos esforços governamentais, o mercado de celulares não foi aberto ao capital privado naquele momento, devido às fortes pressões políticas, oriundas da própria Telebrás e de sindicatos, que conseguiram na justiça a interpretação que a telefonia móvel era um serviço público e, portanto, sujeita ao monopólio estatal.

No entanto, durante o governo Fernando Henrique Cardoso a privatização do setor de telecomunicações foi concretizada. O setor passou do controle estatal para a abertura do mercado a investidores privados, muitas vezes financiados por empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Algumas medidas regulatórias foram tomadas para possibilitar a mudança do modelo. A primeira foi a elaboração de uma nova lei que redefinisse o papel do Estado.

A Emenda Constitucional nº 08 de agosto de 1995 mudou o texto do artigo 21 da Carta Magna que antes dizia que cabia à União “explorar diretamente ou por meio de concessão a empresas sob controle acionário estatal” os serviços de telecomunicações, para a redação “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão,

os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”, retirando, portanto, a prerrogativa exclusiva de concessão à empresa estatal.

Na continuação desse processo, o governo deveria ainda: estabelecer uma agência reguladora; um ambiente competitivo para depois da privatização; uma revisão nas tarifas; um modelo capaz de suportar a passagem de um sistema monopolista estatal para o setor privado, protegendo os interesses, por vezes conflitantes, entre o governo e os demais acionistas da Telebrás e a preparação e formatação das empresas vinculadas à Telebrás para a privatização. (Novaes, 2000)

Um novo código para o setor deveria ser elaborado, para abranger as mudanças incluídas na Emenda Constitucional. No entanto, antes mesmo da elaboração dessa nova normativa, o então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, encaminhou ao Congresso Nacional a chamada “Lei Mínima” (Lei nº 9.295 de 19 de julho de 1996), permitindo, imediatamente, a abertura dos serviços de celulares.

A aprovação da Lei Geral das Telecomunicações (nº 9.472, de 16 de julho de 1997), marcou a nova regulamentação para o setor de telecomunicações no país. Dentre outras coisas, a lei configurou mecanismos para estabelecer um novo papel para o Estado, que passou de provedor para regulamentador de serviços, para privatizar o sistema Telebrás e para criar a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Os artigos do Código Brasileiro de Comunicações de 1962 que se referem à radiodifusão foram mantidos e são válidos ainda hoje, tendo passado por algumas alterações, como as que foram instituídas pela Lei 10.610 de 20 de dezembro de 2002, ou seja, nos últimos dias de mandato do presidente Fernando Henrique, que de fato separou a legislação de telecomunicações e a de radiodifusão, em uma época em que já se discutia a tecnologia digital para os meios de comunicação e as possibilidades de convergência entre serviços de telefonia e conteúdos audiovisuais, por exemplo. Vale ressaltar também, que a Lei 10.610 dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Pelo texto, fica aberta a participação de brasileiros naturalizados a menos de dez anos, ou estrangeiros a participarem de até 30% do capital social e votante, por meio de pessoa jurídica, das empresas.

2.3 O PADRÃO DIGITAL

O setor de radiodifusão continua sendo regulamentado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, que como pudemos observar, sofreu alterações durante a Ditadura Militar, com a Constituição Federal de 1988, e ainda foram retiradas de seu escopo as normas relativas às próprias telecomunicações. Para ajustar o código às demandas de ordem prática e real que se impuseram com o desenvolvimento de tecnologias, novas formas de mercado e com o surgimento de novos padrões e usos dos meios de comunicação, foram sendo emitidos decretos presidenciais, portarias ministeriais e normas desconexas. Com a inserção da TV e Rádio Digitais no contexto comunicacional se tornou mais preeminente a necessidade de uma legislação que unifique e atualize a legislação brasileira.

Neste contexto, a instituição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) se deu por meio do Decreto nº 4.901 de novembro de 2003, assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e que tem como objetivos expressos, dentre outros:

- Promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação;
- Propiciar a criação de rede universal de educação à distância;
- Estimular a pesquisa e o desenvolvimento e propiciar a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à tecnologia de informação e comunicação;
- Planejar o processo de transição da televisão analógica para a digital, de modo a garantir a gradual adesão de usuários a custos compatíveis com sua renda;
- Viabilizar a transição do sistema analógico para o digital, possibilitando às concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens, se necessário, o uso de faixa adicional de radiofrequência, observada a legislação específica;
- Aprimorar a qualidade de áudio, vídeo e serviços, consideradas as atuais condições do parque instalado de receptores no Brasil;
- Incentivar a indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais.

Além disso, a norma instituiu grupos de trabalho e pesquisas, além de comitês gestores e consultivos responsáveis por definir o modelo de referência do SBTVD, o padrão de TV digital a ser adotado no país, a forma de exploração do serviço e o período e modelo de transição do sistema analógico para o digital.

O decreto nº 5902, publicado em 2006, dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBDTV-T) e sobre a transição do modelo analógico para o digital. O governo optou pelo modelo japonês de tecnologia digital, com a possibilidade de abertura desse sistema para inserção de novas tecnologias a serem desenvolvidas no Brasil - os outros modelos em disputa eram o europeu e o estadunidense. Foram considerados critérios de convergência com a informática e redes de comunicação; de integração com diferentes mídias, incluindo os celulares; de multiplicação da oferta, conteúdos e serviços.

“Na escolha desse modelo pesou as possibilidades de inserção de aplicativos de serviços que contemplem o desenvolvimento de uma indústria criativa que sirva de referência para outros países latino-americanos, a defesa e incremento da tecnologia desenvolvida pelo SBTVD, garantindo um modelo híbrido brasileiro e a incorporação dessa tecnologia pelo Japão e, ainda, a instalação de plantas de microeletrônica que inclua uma fábrica de semicondutores e garanta o intercâmbio de pesquisa e tecnologia e não apenas a incorporação de tecnologia sem transferência de conhecimentos”.³⁵

A regulamentação feita pelo governo estabeleceu a gratuidade e o livre acesso da população ao serviço, o que já difere a TV Digital da TV a Cabo. Foi determinado o prazo de sete anos para que o sinal digital cubra todo o território nacional e dez anos para que toda transmissão passe a ser digital no país. No fim deste prazo, os canais outorgados para as transmissões do sinal analógico serão devolvidos à União. Assim, cada concessionária com canal já outorgado, por meio de consignação, com contrato assinado junto ao Ministério das Comunicações, passa a ter direito a um canal de radiofrequência com largura de banda de 6 Mhz para transmissão simultânea analógica e digital.

³⁵ Barbosa Filho, André, Castro, Cosette. “O Cenário de Convergência: as Inovações no Modelo de Negócio de Televisão” in “Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas”, Ramos, Murilo César e dos Santos, Suzy (Orgs). Vol.1. São Paulo, Editora Paulus, 2007, p. 325.

Outro ponto importante que ficou definido foi a exploração da União do serviço de radiodifusão digital através dos canais do Poder Executivo (transmissão de atos, trabalhos, sessões, projetos e eventos); da Educação (voltado, principalmente para ensino à distância e capacitação de professores); da Cultura (programas regionais e produções culturais) e; da Cidadania (programação comunitária e divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal).

As possibilidades da TV Digital são diversas, mudam o paradigma da relação do receptor – telespectador – com a mensagem, o meio e o emissor. Não somente a multiprogramação com a pluralidade de canais, a possibilidade de acessar conteúdos diversos em qualquer tempo, já que os programas podem ser armazenados, na interatividade com envio de mensagens, ou no acesso à Internet, mas novos serviços de e-banking, e-govern, de compras (já há programas para traçar perfis de consumo), vão transformar as relações sociais, os comportamentos e a produção de conteúdos culturais.

A própria implantação do SBTVD considera dois tipos de transmissões digitais: HDTV, em alta definição, e SDTV, em definição padrão. Isso permitirá o aproveitamento dos aparelhos de TV's analógicos, que mais de 90% da população brasileira possui em casa, através de caixas conversoras de sinal, semelhantes às usadas nas TV's por assinatura. Para esses receptores mais antigos, é possível usar o tipo de transmissão SDTV, que garante certos aplicativos digitais mais simples. Além disso, o incentivo à produção de componentes por parte da indústria brasileira e a inserção de universidades e institutos de pesquisa para o contínuo desenvolvimento da tecnologia digital tendem a diminuir os custos, ampliando o acesso da população de diversas camadas sociais à TV Digital, mesmo aquelas que não podem comprar um televisor de última geração.

Apesar de todas as possibilidades técnicas, a tecnologia digital não deixa de ser uma ferramenta, que a depender do seu uso, pode ou não levar a uma mudança no panorama político e social das comunicações no Brasil. O aumento da quantidade de canais pode representar uma democratização da comunicação se forem constituídas condições para o acesso de produtores independentes, comunicadores comunitários e dos cidadãos aos meios de produção da programação a ser veiculada.

Portanto, é necessário não somente um novo marco regulatório que esteja atualizado às inovações tecnológicas, que garanta o direito de todos na produção e consumo de conteúdos informativos e culturais, gerando um espaço com diversificação de pontos de vista dos emissores, mas também são necessárias políticas de inclusão digital, ações educativas, incentivo à produção independente nacional, concretização de uma rede pública e criação de mecanismos de fiscalização e controle social sobre o serviço de radiodifusão, que são reivindicações históricas dos movimentos sociais, como pôde ser observado nas centenas de propostas aprovadas na I Conferência Nacional de Comunicação, ocorrida em dezembro de 2009.³⁶

Na abertura da 1ª Confecom, Celso Augusto Schröder, coordenador geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), expôs os propósitos fundamentais dos movimentos sociais naquele espaço de discussão.

“De um lado, romper o silêncio com que a mídia trata a própria mídia. Iniciar a retirada do véu de autolegitimação absoluta que encobre o sistema de comunicação brasileiro. Propor, finalmente, o debate sobre escolhas de políticas de comunicação nunca realizadas de forma pública. Esta conferência possibilitará ao povo brasileiro finalmente incidir sobre o modelo de comunicação – comunicação, por sua vez, cada vez mais determinante na vida política, econômica e cultural do país. Por outro lado, esta conferência permitirá ao governo – após receber os diagnósticos, as propostas, os consensos e os dissensos – construir uma agenda para a área e, assim, iniciar a elaboração das políticas públicas necessárias. Estas políticas devem democratizar o sistema, permitindo o acesso universal e a possibilidade de fala para cada brasileiro e deve permitir a convergência tecnológica com base em um serviço público que garanta a soberania nacional e a diversidade regional brasileira. E também, senhor Presidente e senhores Ministros, é missão desta conferência já anunciar a próxima conferência. Devido à resistência histórica dos setores conservadores, não podemos permitir que este enorme esforço de organização se perca. Precisamos institucionalizar este processo”.

³⁶ De acordo com a publicação do Ministério das Comunicações, intitulado “Caderno da 1ª Confecom”: a 1ª Conferência Nacional de Comunicação, realizada em Brasília, contou com a participação de 1.800 delegados, indicados nas etapas estaduais preparatórias, representando organizações da sociedade civil empresarial (40% do total), da sociedade civil não-empresarial (40%) e das três esferas de governo (20%). As propostas aprovadas nas Conferências Estaduais e Distrital foram amplamente debatidas e resultaram em 633 propostas aprovadas, sendo 569 nos 15 grupos temáticos de trabalho e 64 na Plenária final. Convocada pelo Governo Federal, a 1ª Confecom buscou fundamentar e atualizar os debates relacionados à comunicação no país, de modo a fornecer subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas para o setor nos próximos anos, mesmo a Conferência não tendo caráter deliberativo.

Vale destacar que a Abert se retirou do processo de construção da Conferência, pois não concordavam com a proporcionalidade estabelecida para as votações das propostas e, também, reivindicavam que os pontos em que não houvesse consenso não fossem votados. Representaram o setor empresarial a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), que tem entre seus associados as emissoras Bandeirantes e RedeTV, além da Telebrasil.

CONCLUSÃO

A tentativa de traçar uma genealogia da constituição de certos aspectos da sociedade brasileira, feita até aqui, adotando-se como objeto de análise o campo da comunicação para aplicar os conceitos identificados, nos permite concluir que o processo histórico brasileiro vai reforçar o direcionamento da socialização - empregado na constituição das subjetividades, na formação de princípios e padrões comportamentais - para a satisfação do ego-narcísico.

O projeto mercantilista da metrópole portuguesa baseado no escravismo e no latifúndio assentou uma organização da sociedade brasileira na forma de núcleos, o que impediu a formação de sociedades comunais estáveis com livre circulação de idéias, fora do espaço tradicional e hierarquizado dos clãs. A pauta comportamental guiada por interesses próprios, sem que haja uma ideiação que reconheça um “outro” e nele a possibilidade de satisfação dos desejos libidinais, gerou um ambiente carente de solidariedade social e de valores universais.

Falta o aparato institucional na cultura brasileira para agir em concerto, ou seja, uma capacidade de atuar coletivamente, entendendo essa ação como aquela regulada por normas, conforme a classificação feita por Habermas.³⁷ As normas expressam um acordo social que permitem aos membros do grupo o direito de esperar um determinado comportamento, isto é, a observância de uma norma significa o cumprimento de uma expectativa generalizada de comportamento, não no sentido de um prognóstico, mas da obediência a um papel social.

No entanto, a organização da sociedade brasileira não forjou indivíduos autônomos, verdadeiramente livres para tomar decisões, pois a obediência às normas coletivas, que produz tal liberdade, sempre foi relegada em detrimento à satisfação dos anseios pessoais. Nesse sentido, podemos verificar a partir da análise histórica das comunicações no Brasil, a preponderância da ação estratégica, que Habermas define como sendo aquela que o agente calcula e elege meios e fins com vistas ao máximo êxito, no sentido utilitarista.

³⁷ Habermas, Jürgen. “Teoria da Ação Comunicativa”, Vol. 1 Espanha: Madri, Taurus Editorial, 1987, p.122.

Ao longo do recorte temporal feito, vimos que as relações entre os empresários de mídia e os representantes políticos dos governos resultaram no apoderamento de um bem público com o objetivo de tornar os serviços de telecomunicação e radiodifusão um instrumento de geração de lucro e poder político.³⁸ A regulamentação das comunicações no país, via de regra, foi feita sem um debate amplo que envolvesse os atores interessados e afetados pelas decisões tomadas, tampouco houve uma Política Nacional de Comunicação que organizasse e planejasse o setor.

A falta de regulamentação, ou defasagem das normas, propicia um ambiente em que ações estratégicas se sobrepõem às ações normativas. Talvez, por isso, a resistência e o desinteresse de alguns setores da sociedade em querer discutir uma nova norma para as comunicações em espaços públicos, no qual meios como lobby, clientelismo e patrimonialismo serão contrários às expectativas comportamentais. A pessoalidade no trato com o que é público, tornando-o privado, as trocas de favores para obter vantagens pessoais que burlem as normas, foram práticas que permitiram que as grandes redes de comunicação se tornassem aparelhos privados de hegemonia.

A concentração da propriedade de emissoras de televisão, rádios, jornais, revistas e editoras em algumas famílias, a caracterização de monopólios nacional e regionais, em termos de audiência, receita publicitária, penetração territorial e quantidade de emissoras e retransmissoras, ou tiragens, faz com que um grupo particular detenha a hegemonia política e cultural³⁹ sobre toda a sociedade. Esse poder de dominação direciona as políticas estatais, que estarão consoantes aos interesses desse grupo.

Segundo dados de 2010, publicados pela associação Grupo de Mídia São Paulo, cinco das principais redes privadas nacionais estão vinculadas a 350 das 387 geradoras

³⁸ De acordo com o relatório de pesquisa do estudo “Cartografia Audiovisual Brasileira de 2005”, encomendado pelo Governo Federal à Fundação CPqD, no âmbito das discussões sobre implantação do SBTVD: “dentre os maiores beneficiados da distribuição de concessões de radiodifusão destacava-se em primeiro lugar, a família do ex-presidente José Sarney, tendo, em nome de parentes, 39 concessões de rádios e TVs em cinco cidades do Maranhão. Em segundo, aparecia a família de Roberto Marinho como titular de 27 concessões de rádio e TV em 13 cidades. Depois, estava o grupo Saad, da TV Bandeirantes, com 18 concessões, mesmo número de Edir Macedo, da Rede Record, e o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) com cinco concessões (Bayma; 2001)”.

³⁹ Conforme dados do Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM), em agosto de 2005 os brasileiros viam 3,5 horas de TV por dia, sendo que 81% da população o fazia todos os dias. E segundo dados do Grupo de Mídia São Paulo, em 2009, 95,7% dos lares brasileiros possuíam aparelhos de TV.

brasileiras de TV, ou 90,4% delas. Ainda é possível observar a concentração da TV aberta pelo país, já que apenas três grupos possuem mais de 90% de cobertura dos domicílios com televisão (Globo 99,6%; SBT 96,6%; Record 93,1%) e dominam quase 75% da audiência nacional (Globo 43,2%; Record 17,8%; SBT 13,7%).

O panorama regional também não se difere, pois é possível observar que as concessões para as retransmissoras estão nas mãos de poucas famílias⁴⁰, incluindo algumas de políticos, ou possuem parceria com as principais redes de TV dominando mais de 70% dos locais onde atuam⁴¹.

Portanto, as práticas, hábitos e ideais que conformam a subjetividade do brasileiro não são cooptadas para a atuação coletiva, ao contrário, a institucionalidade da nossa cultura foi forjada de forma a gerar assimetrias, a partir de um poder tomado de forma desigual. A falta de atuação em concerto diminui a normatização dos espaços sociais. Da mesma maneira, a subjetividade presente nas democracias, conforme diagnosticou Tocqueville ao estudar a formação da sociedade estadunidense, engendra uma indiferença cívica, marcada pela delegação de poder e pela distância entre representantes e representados. A indiferença ao que é público é a outra face da absorção da vida cotidiana pelas questões de ordem econômica. Neste sentido, a primazia dos sujeitos é pela busca do bem estar material, enquanto a sociedade se prescinde da ação coletiva destes.

Mesmo com uma ideação contrária à da modernidade, que é a de bem estar comum, o Brasil conseguiu implantar um projeto desenvolvimentista que o colocou em posição privilegiada na economia mundial. As políticas governamentais mostram que a ampliação da renda, o fortalecimento do poder de compra, a inclusão social e a ascensão de classe satisfazem as expectativas de bem estar social, que se assenta na ampliação do

⁴⁰ No âmbito regional podemos citar: família Sirotsky (RBS) – Sul; família Daou (TV Amazonas) – Norte; família Jereissati (TV Verdes Mares) – Nordeste; família Zahran – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; família Câmara (TV Anhangüera) – Centro-Oeste.

⁴¹ Citando o relatório da pesquisa Cartografia Audiovisual Brasileira de 2005, temos: “a Rede Brasil (RBS), só não atinge 0,3% dos domicílios com televisão nos estados de Rio Grande do Sul e Santa Catarina; considerando que a Organização Jaime Câmara atinge 180 municípios com a TV Anhangüera, isso implica que ela só não se faz presente em 66 municípios dos 246 do Estado de Goiás; a Rede Amazônica de Rádio e Televisão ainda não conseguiu levar sua programação, por enquanto, a 47 municípios dos 167, ou seja: a quatro do Amazonas, 29 de Rondônia, nove do Amapá, dois do Acre e três de Roraima; no caso do Grupo Zahran, que atua em 190 municípios, ele só não conquistou 26 dos 216 de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e no caso do Grupo Edson Queiróz, com a TV Verdes Mares, faltam-lhe somente 8% do Ceará para serem conquistados (Eula Cabral; 2005)”.

acesso ao consumo e da capacidade de reprodução do mercado, mas, não implicam uma relação direta com o aumento da participação popular nas tomadas de decisões e escolha das políticas públicas, como pode ser notado no campo das comunicações.

A assimetria informacional no Brasil somente poderá ser diminuída com um marco legal que estabeleça a democratização do acesso à informação, oriunda de fontes diversificadas e plurais, produzidas em um ambiente democrático. Conforme diagnóstico feito pela Unesco sobre o setor no país, “a defasagem do marco regulatório resulta em uma série de consequências negativas para a efetiva garantia da liberdade de expressão e de imprensa. Entre elas, uma das mais importantes reside no fato de que, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro ainda não conseguiu estabelecer instâncias democráticas efetivas para a regulação da mídia, tal como um órgão regulador independente”.

Esse cenário fomentou o surgimento e a consolidação de importantes movimentos sociais no país, com atuação nas instâncias políticas e acadêmicas, promovendo discussões sobre temas relacionados à mídia, com o propósito de ampliar a participação da sociedade em uma arena na qual a desproporção da distribuição de poder é uma das maiores do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ANTONIL, André João. **Cultura e opulência do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1982.
- BARBOSA FILHO, André, CASTRO, Cosette. **O Cenário de Convergência: as Inovações no Modelo de Negócio de Televisão**. In: Ramos, Murilo César e dos Santos, Suzy (Org.). **Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas**, São Paulo: Editora Paulus, 2007, p. 357 – 374.
- BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- COUTINHO, Azeredo. **Concordância das leis de Portugal e das bulas pontifícias**.
- CURSINO, Eurico. **As idéias e a dinâmica social na sociologia das religiões de Max Weber**. In: Adélia Maria Miglievich Ribeiro; Brand Arenari; Emil Albert Sobottka; Remo Mutzenberg; Roberto Dutra Torres Jr.. (Org.). **A modernidade como desafio teórico - ensaios sobre o pensamento social alemão**. 1 ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008, v. 1, p. 167-186.
- CURSINO, Eurico. **Magia, ética e desigualdade no Brasil**. In: Jessé Souza. (Org.). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. v. 1, p. 111-132.
- FREIRE, Jurandir Costa. **Narcisismo em tempos sombrios**. In BIRMAN, Joel (Org.). **Percursos na história da psicanálise**. Rio de Janeiro: Taurus, 1988.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HABERMAS, Jurgen. **Teoria da Ação Comunicativa**, Vol. 1 Espanha: Madri, Taurus Editorial, 1987.
- HERZ, Daniel. **A História Secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Editora Tchê, 1987.
- MARTINS, Marcus A. **O Histórico Legal das Comunicações no Brasil e a Tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações in Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas**, Ramos, Murilo César e dos Santos, Suzy (Orgs). São Paulo, Editora Paulus, 2007, p. 305 – 329.
- MELO, José Marques de. **Comunicação: Teoria e Política**. 1.ed. São Paulo: Summus, 1985, v.1.
- RAMOS, Murilo César. **Às Margens da Estrada do Futuro – comunicações, políticas e tecnologia**. Brasília: Faculdade de Comunicação – UnB. Livro- Eletrônico, 2000.
- SCHENKEL, Peter. **Políticas Nacionales de Comunicación**. Quito, Equador: Editorial Época, 1981.
- VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Coleção Biblioteca Básica Brasileira do Senado Federal, 1999.
- <http://www.abra.inf.br/confecom.pdf>
- <http://www.fndc.org.br/>

<http://www.gm.org.br/>

<http://www.mc.gov.br/>