

Artigos originais

Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina

DOI:10.3395/reciis.v4i4.406pt

Murilo César Ramos

Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília - UnB. Pesquisador do Laboratório de Políticas de Comunicação - LaPCOM. Sócio da Ecco – Estudos e Consultoria de Comunicações.
murilo.c.o.ramos@gmail.com

Resumo

Neste artigo, discutem-se as possibilidades de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. Agenda que nasce de iniciativas políticas, com desdobramentos institucionais e normativos em curso ou já em execução, na Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. Novas legislações para o rádio e a televisão, criação de emissoras públicas, enfrentamento de situações de monopolização ou oligopolização de mercados audiovisuais, prioridades para iniciativas de comunicação comunitária, discussões sobre usos democráticos de redes de banda larga, utilização social da televisão digital terrestre. Estes são exemplos de itens que compõem a nova agenda, agenda que, na realidade, é herdeira de muitas discussões feitas entre os anos 1960 e 1980, no âmbito da Unesco, mas que tinham sido abandonadas ao longo do processo de hegemonia liberal que se instalou a partir dos anos 1990 no subcontinente. Conclui-se, no artigo, que o fundamental da atual realidade midiática latino-americana é ter se transformado em um grande laboratório de ideias, princípios e diretrizes de política pública, como há décadas não se via; e isto em um ambiente democrático, de eleições livres, pluripartidárias, com alternâncias de poder, sem que faltem a esse ambiente, como seria de se esperar, radicalizações políticas, polarizações ideológicas, e desigual participação popular.

Palavras-chave

políticas de comunicação; América Latina; mídia; democracia; agenda

O contexto

As instituições de comunicação, também conhecidas pela denominação genérica de *mídia*, decorrem historicamente de processos socioculturais e político-econômicos, que as colocaram progressivamente no centro das decisões de poder nas sociedades democráticas contemporâneas. A imprensa, na forma de jornais periódicos, notadamente os diários, foi a ponta de lança dessas instituições, desde que surgiu e se expandiu, em sua forma moderna, a partir do século XVI. A imprensa constituiu-se a partir daí, e até o auge das revoluções burguesas entre os séculos XVII e XVIII, em importante agente histórico daquelas mudanças. Até o início do século XX, essa imprensa era a *mídia* por definição. Mas,

as inovações tecnológicas impulsionadas pela revolução industrial começaram a chegar às comunicações, do telégrafo com fio ao telégrafo sem fio, e dele à exploração técnica cada vez mais sofisticada do espectro radioelétrico, o que levou ao surgimento, em poucas décadas, do rádio e da televisão. Imprensa, rádio e televisão tornaram-se as mídias dominantes do século XX, oferecendo às sociedades informação em geral, notícia jornalística em particular, e, acima de tudo, nos casos do rádio e da televisão, formas atraentes de entretenimento, aparentadas com o cinema, que os precedeu. Isto tudo se deu, do ponto de vista político-econômico, por meio de duas estratégias principais de financiamento, no caso das mídias eletrônicas audiovisuais: o financiamento estatal, por

subsídios diretos ou por cobrança de taxas específicas, e o financiamento privado, por intermédio da venda de espaços na programação para divulgação de propaganda comercial. No caso de jornais e revistas, da imprensa, em sentido estrito, o financiamento dominante foi o da exploração dos espaços reservados para anúncios comerciais. *No embate entre essas duas formas de financiamento, uma constante: a de que a imprensa, o jornalismo, era a essência democrática da mídia e, portanto, deveria estar livre de controles editoriais tanto por parte do Estado, e suas instituições de governo, quanto por parte dos interesses particulares que asseguravam as receitas publicitárias.*

A propósito da necessidade de liberdade editorial para o jornalismo, a referência normativa mais conhecida é a primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, de 1792, pela qual o Congresso daquela nação foi proibido de legislar sobre a liberdade de expressão, de credo, do direito da população de reunir-se em assembléia ou de peticionar contra abusos do governo, e *de imprensa*. Os pais fundadores da nação estado-unidense consideravam a imprensa tão central para o futuro democrático da sua república que, em palavras célebres, Thomas Jefferson chegou a dizer que se lhe fosse imposta a escolha entre ter governo e não ter imprensa, ou ter imprensa e não ter governo, ele ficaria com a segunda opção. À radicalidade antiestatista, ou antigoverno, que sempre marcou a relação da mídia jornalística com os poderes instituídos nos Estados Unidos, inclusive no rádio e na televisão, pode-se contrapor, no caso dos meios eletrônicos, o modelo normativo desenvolvido, para esses meios, na Europa liberal, desde o início do século XX, do qual a referência mais conhecida, e relevante, é a British Broadcasting Corporation (BBC). Por esse modelo normativo, o financiamento estatal, desde que posto sob alguma forma de controle pela sociedade que minimize as interferências dos governos, é a melhor maneira de se garantir a prestação democrática de um *serviço público*. Já a ideia de serviço público, inclusive para outras atividades, como a saúde e a seguridade social, jamais foi uma constante política nos Estados Unidos, ainda que, no caso da mídia eletrônica, prevalecesse a noção mais genérica, porém não menos importante, de interesse público, secundada pela instituição de autoridades reguladoras autônomas.

De uma perspectiva latino-americana, o modelo institucional adotado na maioria dos países do subcontinente para as instituições de comunicação buscou raízes na experiência estado-unidense, com forte ênfase no financiamento privado, via publicidade comercial. Mas, qualquer análise atual que se tente sobre a relação entre

mídia e democracia na América Latina precisa levar em conta variáveis históricas fundamentais, como a natureza do liberalismo político que aqui se desenvolveu, entrecortado sistematicamente por regimes ditatoriais; e como as grandes desigualdades sociais decorrentes de um desenvolvimento econômico distorcido em favor dos mais ricos. Variáveis que derivavam sistematicamente para duas formas de censura sobre a mídia, em especial a jornalística: a censura, direta, política; e a indireta, econômica.

Ditaduras diversas, do México à Argentina, ao longo do século XX, reprimiram o desenvolvimento autônomo da mídia latino-americana, por meio de mecanismos de estrangulamento econômico das empresas, e de mecanismos de repressão individual contra jornalistas, patrões e empregados, cujas ações deixaram muitas vezes imperdoáveis rastros de sangue. Ao longo desses períodos ditatoriais, uma aliança formava-se na sociedade civil, em sentido lato, colocando do mesmo lado sindicatos patronais e de trabalhadores, partidos políticos da esquerda ao centro-esquerda, e movimentos sociais variados, intelectuais de diversas origens ideológicas, todos posicionados, como "sociedade civil", contra as ditaduras comandadas pela 'sociedade militar'.

Na esteira do fim da guerra fria, após o desmoronamento da União Soviética e do chamado socialismo real do Leste Europeu, durante os anos 1980, as ditaduras latino-americanas foram também se dissolvendo em regimes democráticos mais ou menos pactuados com os repressores do passado. O fim das ditaduras e o retorno progressivo a regimes democráticos, matizados pelo pluripartidarismo político, por eleições livres em todos os níveis, por uma organização maior da sociedade em seus estratos socioeconômicos mais pobres, não poderiam de deixar de refletir-se também nas instituições de comunicação. Livre da censura, a mídia estaria, em tese, livre para assumir sua responsabilidade social de, conforme a tradição liberal de que era herdeira, defender os interesses gerais da sociedade contra eventuais abusos das autoridades instituídas.

Problema é que, durante os períodos ditatoriais, em muitos países latino-americanos, parte da mídia, especialmente as empresas com fortes interesses nos mercados audiovisuais, em franca expansão econômica e técnica, tinha apoiado claramente os regimes de ditadura, ou, quando menos, se omitira em muitos casos de violações de direitos individuais, da prisão à tortura e ao assassinato de presos políticos, muitos deles jornalistas. Havia, por isso, uma tensão latente no seio daquela "sociedade civil" que, como se veria a partir dos anos 1980 e 1990, não era tão homogênea,

política e ideologicamente, quanto parecia durante os anos de resistência às ditaduras. O clamor pela (re)democratização política em países latino-americanos naquele período viria, por conta dessa tensão, acompanhado por um quase igual clamor pela (re)democratização das instituições de comunicação, da mídia vista como um aparato de grande poder que fora instrumental, em muitas situações nacionais, para a emergência e fortalecimento dos regimes ditatoriais.

Mais do que um clamor contra a censura oficial, até porque esta progressivamente desaparecia com o fim das ditaduras, o clamor por mais democracia na mídia era alimentado contra o que muitos segmentos sociais, à esquerda do espectro político-ideológico, via como um tipo mais insidioso de censura: a econômica, que afastava uma maioria das populações do acesso à mídia, fosse como sujeito dos noticiários, fosse como presença, por exemplo, nas programações ficcionais. A democratização da mídia, de acordo com essa perspectiva crítica, não passava, conceitualmente, pela ideia liberal clássica da liberdade de expressão como fruto de um *livre fluxo da informação*, que, na prática, subsumia na liberdade das instituições de comunicação de informar a partir dos seus próprios critérios editoriais. Se essa ideia podia ser absorvida, sem grandes contestações, nas grandes democracias liberais do mundo desenvolvido, dada a maior homogeneidade das suas estruturas de classes sociais, ela não era absorvida em sociedade como as latino-americanas, com suas desigualdades sociais, nas quais se aguçavam conflitos de classe mais radicais.

Os movimentos pela democratização da mídia, que se fortaleceram na América Latina mesmo após o fim do chamado socialismo real, eram resultantes de uma significativa disputa político-ideológica travada no mundo após a Segunda Guerra mundial, em especial a partir dos anos 1950, quando a questão da comunicação foi pautada pelos Estados Unidos durante o processo de reconstrução da Europa e do fim dos grandes impérios coloniais europeus. Foi da ciência social estado-unidense que partiu a ideia de que a imprensa, o cinema, mais o rádio e a televisão, principalmente, seriam ferramentas fundamentais para que os países do que se convencionara chamar de Terceiro Mundo rompessem as barreiras do subdesenvolvimento. O investimento no avanço desses meios técnicos seria uma espécie de pré-requisito para que se vencesse o analfabetismo, urbano e rural; para que, por meio da imprensa, se fortalecesse a ideia da democracia liberal; para que, no campo, técnicas avançadas de cultivo fossem estendidas aos pequenos agricultores, dinamizando o uso da terra e trazendo para elas os benefícios do capitalismo.

Toda essa teoria desenvolvimentista foi ainda mais reforçada, nos anos 1960, com o surgimento do satélite artificial de telecomunicações que, ao romper distâncias, permitiria transportar, para cada vez mais longe, os benefícios do desenvolvimento político, econômico e cultural do capitalismo. Entretanto, o mundo bipolar que emergira da Segunda Grande Guerra não era só politicamente liberal e economicamente capitalista. Havia o polo politicamente socialista e economicamente comunista, ele também uma força vitoriosa no período pós-guerra. Embora de forma indireta, o polo socialista e comunista ingressou na disputa pela comunicação como força motriz do desenvolvimento político, econômico, social e cultural; e o fez no âmbito de um dos braços da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU): a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Ao longo dos anos 1960 e 1970, por meio de um programa de pesquisa e formação, paradoxalmente financiado com recursos provenientes dos Estados Unidos, a Unesco, onde prevalecia uma forte influência política e ideológica de países do Terceiro Mundo, principalmente os latino-americanos, promoveu uma série de pesquisas, reuniões e seminários, conceitualmente opostos à ideia então hegemônica do livre fluxo da informação como matriz de uma liberdade de imprensa que deveria assegurar a todos na sociedade o direito à informação.

Durante quase vinte anos de debates tingidos por fortes colorações político-ideológicas, chegou-se ao final dos anos 1980 a um documento, patrocinado pela Unesco e produzido por uma comissão internacional de notáveis¹, representando os ditos três mundos de então – Estados Unidos e seus aliados, União Soviética e seus aliados, e um conjunto de países que se proclamavam não alinhados, ainda que tendendo majoritariamente para a esquerda política representada pela União Soviética. Intitulado *Um mundo, muitas vozes – comunicação e informação em nossa época* (Unesco, 1983), o documento resultou em um importante, ainda que contraditório em muitas passagens, inventário de questões de comunicação, muitas delas até hoje pertinentes.

O que se quer destacar, neste ensaio, é que o documento já trazia em seu título a ideia de que o mundo era um mundo de muitas vozes e, em seus capítulos, a ideia de que a maioria delas vivia sem acesso aos meios de informação e comunicação. Mas o documento, que ficou conhecido como *Informe MacBride*, não chegou a ser discutido amplamente como se esperava. Sua conclusão e lançamento coincidiram com o período da ascensão ao governo, nos Estados Unidos e na Inglaterra, de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, que

deram forma a uma nova agenda política e econômica em seus países e, por razões que vão além da temática central e das possibilidades deste ensaio, transformaram essa agenda hegemônica nos três principais organismos globais de regulação política, econômica e financeira: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, mais tarde transformado em Organização Mundial do Comércio.

Uma pequena, embora não menos importante, parte dessa agenda, que ficaria conhecida como *neoliberal*, tratou da questão da comunicação. Por iniciativa do governo Reagan, os Estados Unidos retiraram-se da Unesco, levando com eles quase a totalidade do orçamento da instituição, ação secundada pela Inglaterra e pelo Japão. Com isso, na prática, morreu o Informe MacBride e, com ele, três de suas principais diretrizes de ação para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento: *a ideia de um direito à comunicação, como superior, porque mais inclusivo, ao direito à informação; a ideia de políticas nacionais de comunicação, como iniciativas de governo, similares a políticas de educação e saúde, por exemplo; e a ideia de uma nova ordem mundial da informação e da comunicação, homóloga à ideia de uma nova ordem econômica mundial, preconizada, naquele mesmo período, por pesquisadores da Comissão Econômica para a América Latina.*

Assim, inspirados por tais diretrizes, países latino-americanos, ao saírem, nos anos 1990, dos períodos ditatoriais sob o qual tinham vivido durante maiores ou menores períodos ao longo do século XX, tinham à disposição de importantes segmentos políticos e sociais uma agenda para a democratização das instituições da comunicação; uma agenda que se propunha a ir, como já dito, além do fim da censura política, para tratar do que se dizia ser *uma censura econômica que impunha ao mundo poucos canais de comunicação para muitas vozes.*

O segundo, e mais completo, item dessa agenda retomava a tese das políticas nacionais de comunicação, ou seja, destinava ao Estado, por meio dos governos que começavam a ser eleitos, a responsabilidade de incidir sobre a mídia do mesmo modo que incidia sobre a educação, a saúde, a seguridade social, indo além de políticas de infraestrutura de transmissão e distribuição de sinais. Tratava-se de dar à mídia tratamento idêntico a qualquer outra política pública social. Isto significava, sobretudo, dotar seu ambiente normativo – imprensa, rádio e televisão – de legislações, onde não existissem, ou de novas legislações, onde as existentes estivessem contaminadas, no todo ou em

parte, por distorções político-institucionais ainda oriundas dos tempos das ditaduras.

Essa reivindicação, aparentemente simples na sua formulação, enfrentou em seus novos tempos os mesmos argumentos contrários de tempos passados, do tempo da disputa por uma nova ordem mundial da informação e da comunicação, novamente verbalizados pelos controladores das instituições de comunicação. Esses “donos da mídia”, como pejorativamente identificados por seus detratores, argumentam que “políticas de comunicação”, chamadas de “nacionais” como no passado, ou “públicas” como nos dias de hoje, nada mais seriam do que um retorno à censura. Ao assim argumentarem, esses controladores se escudam por detrás da tradição liberal da primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos, que vedou ao Congresso daquele país legislar sobre a imprensa, como modo de proteger a cidadania contra inevitáveis abusos dos governos. Vem daí, a propósito, a ideologia do “quarto poder”, da mídia como “*watchdog*” (ou cão de guarda) da sociedade contra o mau uso do poder pelos governos.

O que existe de farisaico nesse recurso retórico de controladores de empresas de mídia na realidade latino-americana, empregado para contrapor-se à ideia de políticas públicas de comunicação, pode ser sintetizado nos seguintes contra-argumentos principais: a) a proteção dada à imprensa pelos fundadores da república dos Estados Unidos da América remetia-se a uma imprensa altamente política, revolucionária, partidária, que fora instrumental para o êxito da luta contra o jugo colonial britânico; b) aqueles fundadores não puderam testemunhar o rápido avanço técnico por que passariam os jornais já no primeiro terço do século XIX; avanço técnico que permitiria crescentes aumentos de tiragens e, conseqüentemente, de circulação, em um movimento que daria, aos jornais, a possibilidade de transitar do velho modelo partidário, gremista, voltado exclusivamente para assinantes, com baixas tiragens, para o novo modelo de uma imprensa de massa, com altas tiragens, cuja mercadoria já não era mais apenas a informação jornalística para os leitores, mas também o número de leitores para os anunciantes; c) essa nova imprensa comercial experimentaria seu ponto alto de negócios, nos Estados Unidos, no final do século XIX, com as guerras de tiragens entre o *The New York Journal*, de Joseph Pulitzer, e o *New York World*, de William Raldolph Hearst, às custas da prática de um jornalismo sensacionalista, que passaria à história como “*yellow journalism*” – nome tirado de um personagem muito popular de histórias em quadrinhos, *The Yellow Kid*, símbolo de uma banalização

jornalística que, entre nós, e em outras partes do mundo, ganharia o nome de “imprensa marrom”, ou de escândalos; d) o surgimento do rádio, nos anos 1920, e da televisão, nos anos 1950, potencializariam o caráter comercial da mídia nos Estados Unidos, exigindo das autoridades daquele país uma forte intervenção normativa, o Communications Act, de 1934, que, entre outras medidas, transformou a Federal Radio Commission (FRC), de 1927, na Federal Communications Commission (FCC), um órgão regulador dotado de autonomia, vinculado ao poder legislativo, mas com autorização para atuar também como órgão executivo e judicial; e) o fato de inexistir uma lei de imprensa nos Estados Unidos não esconde a realidade de que, ao longo desses mais de três séculos, as cortes daquele país tenham gerado um amplo e complexo corpo de decisões judiciais que, na prática, consistem em uma virtual legislação consolidada de imprensa.

Em outras palavras, mesmo a mais liberal das nações capitalistas, aquela de onde se emularam, sem exceção, os modelos institucionais para a imprensa, o rádio e a televisão na América Latina, não abre mão da capacidade de o Estado, por meio da FCC e de outras instituições de governo, formular políticas públicas, levá-las a termo, e produzir sanções econômicas e judiciais sempre que for o caso. Daí a fragilidade do argumento conservador, recorrente na América Latina, de que políticas públicas de comunicação, que incidam sobre as diversas mídias, sejam equivalente, por definição, à prática de ações censórias, comparáveis àquelas do tempo das ditaduras.

Tal argumento acaba ganhando, no entanto, peso considerável, a ponto de se transformar em um truísmo, por ser verbalizado justamente por aqueles que detêm o controle das instituições de comunicação.

Reside nessa condição de controle da mídia e do acesso a ela o maior poder de que se investem os donos de jornais e revistas, e os autorizados a usar um bem público e escasso, o espectro eletromagnético, para transmissão e distribuição de programações de rádio e televisão: *o poder de filtrar para a opinião pública o que ela pode ou não saber sobre o negócio da mídia*. Porque a mídia é um negócio tanto quanto negócios são outros empreendimentos empresariais, sejam redes de supermercados, shopping centers, fábricas de cosméticos, siderúrgicas, exploração de petróleo, revenda de gasolina, e assim por diante. Todos esses negócios são assuntos comumente encontrados, em maior ou menor detalhe, nas páginas de jornais e revistas, nos noticiários de rádio e televisão. E o que dizer então dos negócios públicos, dos assuntos de Estado e governo, submetidos

constantemente ao escrutínio da mídia? Tudo isso em nome do direito que temos de ser informados sobre negócios privados e, principalmente, públicos? Mas, por que esse direito à informação não se estende aos negócios da própria mídia? Às suas transações comerciais, suas relações societárias, suas dificuldades econômico-financeiras, suas relações com a sociedade? Na realidade informativa latino-americana, muito mais do que na estado-unidense e na europeia, os assuntos que a mídia julga necessário cobrir não incluem os que dizem respeito a si própria. *Tão ou mais poderosas do que, por exemplo, instituições de educação, religiosas, sindicais, empresariais, as instituições de comunicação na América Latina controlam com grande rigor a sua própria agenda de interesses, naturalizando-a, deliberadamente confundindo-a com a agenda do interesse geral da sociedade.*

Outro fator de tensão entre certos segmentos sociais latino-americanos, hoje representados em governos como os da Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, México, Uruguai e Venezuela, e os controladores de empresas de mídia pode ser encontrado no fato de que muitos destes, dada a debilidade institucional dos sistemas políticos e partidários de seus países, constituíram-se, muitas vezes, em verdadeiros sucedâneos de partidos políticos, imiscuindo-se indevidamente em processos eleitorais. Grupos de mídia, com grande poder jornalístico, como as Organizações Globo, no Brasil, o Grupo Clarín, na Argentina, e o Grupo Cisneros, na Venezuela, para ficar apenas com esses exemplos, não poucas vezes interferiram, ou tentaram interferir, na vida política de seus países, não apenas manifestando preferências editoriais por esta ou aquela candidatura, mas agindo ostensivamente em favor delas. Ações inimagináveis em realidades liberais mais avançadas, como nos Estados Unidos, onde comportamentos dessa ordem seriam vistos, pela comunidade jornalística em geral, como heresia.

Não causa surpresa, pois, que, dado o contexto acima descrito, na conjuntura de retomada democrática que se instalou na América Latina desde o fim dos ciclos ditatoriais do século XX, a questão da mídia e sua democratização tenha sido posta no centro da agenda política de muitos países, tendo como ponto de referência a retomada da tese das políticas públicas de comunicação, com seus desdobramentos normativos.

Em linhas gerais, a agenda das políticas de comunicação na América Latina tem passado por questões, como:

Reforma de dispositivos constitucionais que tratam da comunicação e da informação.

-Novas legislações para a imprensa, o rádio e a televisão.

-Nessas novas legislações, emergem certas questões consideradas vitais:

- Controle sobre monopólios ou oligopólios privados nos mercados de comunicação e informação
- Necessidade de um sistema estatal de serviço público para o rádio e a televisão
- Necessidade de ampliação de mídias comunitárias de imprensa, rádio e televisão
- Necessidade de novas políticas para a televisão digital terrestre, que vá além das discussões sobre sistemas e padrões tecnológicos, com ênfase nas aplicações sociais tornadas possíveis pelos recursos novos de mais canais e interactividade
- Necessidade de novos órgãos reguladores autônomos para a comunicação e a informação, com significativa participação da sociedade em suas estruturas de gestão e funcionamento
- Necessidade de novas abordagens de política pública para as redes de telecomunicações de banda larga, com vistas à universalização da internet

Trata-se, portanto, de um momento importante, e rico, para o estudo das políticas de comunicação na América Latina, para além de uma polarização simplificada entre anseios de democratização pela sociedade e medidas de controle por governos ditos populistas, com rasgos autoritários. Este momento latino-americano não é mais o momento das ditaduras e da censura dos tempos da guerra fria, como não é mais o momento da imposição de consensos políticos e econômicos, anteriores à crise dos mercados financeiros mundiais de 2008.

Comunicação e possibilidades democráticas

Não é propósito deste ensaio, que se pretende mais conceitual e exploratório do que ideológico e prescritivo, esmiuçar as agendas normativas específicas, que versem sobre a polaridade aqui posta entre controle e democratização da mídia em uma perspectiva latino-americana. Ainda que a conjuntura atual seja extremamente rica no que toca a essas agendas nacionais, seu detalhamento, país a país, não caberia neste espaço. Esforço será feito, não obstante, visando a estudos e pesquisas futuras, em abordar alguns de seus aspectos essenciais, a partir da agenda cujas linhas gerais foram esboçadas logo acima.

Evidencia-se, hoje, na maior parte da América Latina, em aparente contradição com suas matrizes liberais, movimentos que colocam o Estado e as instituições de governo na dianteira dos movimentos que, a depender do ponto de vista ideológico assumido, visam ou à democratização da mídia, ou ao seu controle, entendido como uma concentração maior,

nas mãos dos governos, da operação direta de instituições de comunicação. O componente ideológico é evidente nesses movimentos e pode ser explicado pela polaridade clássica entre os que vêem o Estado e o governo como fontes quase inevitáveis de abusos contra liberdades individuais e os que os enxergam como as representações mais legítimas da vontade popular, coletivamente considerada. Mas, quando se busca, analiticamente, extrair dessa polaridade mais essência do que aparência, mais fatos do que ideologia, é possível constatar, preferências ideológicas à parte, avanços importantes na direção de instituições de comunicação mais democráticas na América Latina hoje.

Em primeiro lugar, constitui notável avanço a ideia de, a partir da noção normativamente mais abrangente do *direito à comunicação*, chamar a sociedade da forma mais ampla possível para um debate sobre políticas públicas de comunicação, em especial para mídias usualmente hostis a esse debate, como a imprensa, o rádio e a televisão, financiadas pela publicidade comercial. O êxito comercial não pode ser visto como condição, sequer necessária, e muito menos suficiente, para a democratização das instituições de comunicação. Historicamente refratária à discussão dos seus próprios assuntos, como se eles não fossem de interesse público, a mídia latino-americana, em muitos países, está se vendo obrigada a abrir para a sociedade suas questões, mesmo que seja fundamentalmente para atacar quem considera seus detratores.

A partir do momento, por exemplo, em que uma nova lei para serviços audiovisuais é aprovada pelo Congresso argentino, e em seguida questionada judicialmente, enriquece-se o debate nacional sobre a questão, não importa o desfecho. Da mesma forma, se concessões são questionadas na Venezuela, com base em uma lei de responsabilidade social da mídia, o debate está enriquecido; principalmente dado o fato de que, na realidade latino-americana, e a brasileira é também exemplo disso, concessões de rádio e televisão, precárias por definição, visto que se utilizam de um bem público e escasso, o espectro radioelétrico, se transformam em outorgas vitalícias, por falta de legislações que, como nos Estados Unidos, acentuem essa precariedade em nome do interesse público. O caso brasileiro é tão extremo que chega a ser absurdo: o prazo de duração das outorgas de rádio e televisão, 10 e 15 anos respectivamente, está inscrito na Constituição Federal, caso único no mundo. O que deveria ser instrumento normativo nas mãos do administrador público, passa a depender de uma, praticamente, inviável alteração constitucional.

As principais ações democratizadoras das instituições de comunicação na maioria da América Latina são legislativas, e

não atos de força pelos poderes executivos, como a própria mídia quer, às vezes, fazer parecer. A tendência dominante dos esforços de política pública, em boa parte do subcontinente, é pela revisão dos marcos regulatórios nacionais para o rádio e a televisão. Marcos que não se propõem a estatizar todo o sistema de mídia de uma determinada nação, mas que buscam ampliá-lo, reforçando, por exemplo, a ideia de serviço público e de mídia comunitária. No caso do serviço público, rádio e televisão podem ser postos sob um novo regime de gestão compartilhada com entidades diversas da sociedade, na forma de conselhos curadores, como no caso da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC); um novo regime, não comercial, de financiamento, que viria, em parte, dos tesouros nacionais e, em parte, de patrocínios e apoios culturais, inclusive de fontes privadas. Não se trata de afirmar aqui que essas formas de gestão e financiamento de uma radiodifusão de serviço público já sejam a regra geral, diga-se, na Venezuela e na Argentina, aproximando esses países do paradigmático modelo inglês da BBC. A tentação de governos, inclusive na Grã-Bretanha, e mesmo nos Estados Unidos, na relação do poder executivo com o sistema Public Broadcasting Service (PBS), de interferir editorialmente nos conteúdos das emissoras existe e gera constantes conflitos. Sequer a TV Cultura de São Paulo, exemplo pioneiro no Brasil de uma experiência de televisão de serviço público, escapa dessas contradições. Mas, só a prática constante desses modelos, apoiados por legislações atualizadas, é que vai torná-los mais responsáveis perante a sociedade e menos sujeitos aos humores dos governos.

A ideia de serviço público está presente também no movimento das mídias comunitárias, em especial das rádios comunitárias. O pano de fundo é sempre o mesmo: a busca por mais vozes em um cenário radiofônico concentrado em rádios comerciais. Por se tratar de um processo técnico relativamente barato e fácil de operar, a chamada *rádio livre*, ou *pirata*, espalhou-se pelo mundo a partir dos anos 1970, tendo surgido inicialmente na Itália: rádios eram operadas em barcos, no Mediterrâneo, daí a figura do *pirata*, para ouvintes no continente. Desde os anos 1990, passou a ser reivindicação das rádios livres, ou comunitárias, como chamadas na maior parte do mundo, a sua institucionalização, por meio de legislações específicas, como a que existe no Brasil desde 1998. Elas se caracterizam, em geral, pela baixa potência dos seus transmissores e por se proporem a servir *comunidades*, ou vizinhanças específicas, embora este não seja um modelo universal. Na França, por exemplo, as rádios comunitárias têm um modelo institucional mais diversificado; muitas vezes, elas têm alcance regional, e algumas carregam

programações para segmentos étnicos da população francesa. Na América Latina, o movimento da radiodifusão comunitária, rádio e televisão, não tem avançado sem oposição, visto que representa, para a radiodifusão comercial, uma concorrência efetiva por audiências, ainda que não necessariamente por publicidade comercial. A radiodifusão comunitária não se quer comercial, no geral, embora existam propostas de modelos de financiamento que veem na captação de publicidade comercial um modo importante de subsistência. É importante observar que a radiodifusão comunitária, que traz da sua origem um forte componente idealista de servir suas comunidades despidas de interesses comerciais ou de interesses políticos subalternos, é um movimento extremamente diversificado, que comporta, hoje, em toda a América Latina, tendências e modelos muito variados. Desde rádios comunitárias voltadas para populações indígenas específicas, na Bolívia, até rádios comunitárias controladas por denominações evangélicas no Brasil. Existem ainda outras, também brasileiras, que se encontram nas mãos de políticos profissionais, que fazem delas instrumentos de proselitismo partidário. Por se tratar de um movimento altamente ideologizado, a radiodifusão comunitária é o que, em muitos países, provoca mais dificuldades legislativas, dadas as disparidades dos modelos em disputa.

Polêmicas políticas e legislativas também surgem na discussão dos marcos regulatórios quando o tema é competição e diversificação de participantes nos mercados latino-americanos, principalmente de radiodifusão. A nova lei argentina para o setor, em vigor após a disputa judicial vencida pelo poder executivo, inovou normativamente, primeiro, ao partir o espectro de frequências radioelétricas em três: um terço das frequências está destinado à mídia privada comercial, um terço à mídia estatal/pública e um terço à mídia comunitária. Essa divisão paritária do espectro poderá se constituir em importante processo de política pública durante a transição, já em curso, para as transmissões digitais terrestres de televisão; transição que possibilitará, dada a possibilidade técnica de otimização do espectro pela compressão de sinais, a entrada de mais agentes privados, públicos e comunitários no mercado audiovisual. Outra inovação da legislação argentina foi a introdução de dispositivos coibidores da propriedade cruzada de mídias em um mesmo mercado. O Grupo Clarín, por exemplo, não poderá operar simultaneamente jornais, televisão aberta e televisão por assinatura numa mesma região, sendo obrigado a desfazer-se progressivamente de alguns de seus negócios.

A introdução de restrições à propriedade cruzada de mídias, originárias da legislação estado-unidense, sempre

foi um tabu significativo na realidade latino-americana. Esse dispositivo é um dos que mais têm atraído críticas da mídia comercial na Argentina, tendo sido, naturalmente, um dos mais evidenciados na disputa judicial, por ora encerrada. O controle de monopólios e oligopólios sempre foi uma bandeira importante dos movimentos latino-americanos pela democratização da comunicação na América Latina, e está inclusive inscrito na Constituição brasileira. Mas, exceto pela novidade da lei argentina, mecanismos de defesa da concorrência nunca foram uma constante na América Latina. Como nunca o foi a previsão de organismos autônomos de regulação setorial, mas que agora emergem com força no corpo dos marcos regulatórios já aprovados ou em discussão. Os interesses privado-comerciais, contrariados com a emergência dos órgãos reguladores, que qualificam como instrumentos de controle editorial e de censura, omitem, em suas críticas, a existência de organismos semelhantes em quase todos os países desenvolvidos. A omissão, que é injustificável, costuma vir acompanhada de uma crítica, muitas vezes justificável, da falta de autonomia desses organismos reguladores diante dos governos. A crítica é, de fato, pertinente em muitas situações, embora não devesse ser usada como justificativa para eliminar a ideia da regulação autônoma como um todo.

Destaque-se desse importante e conflitivo processo latino-americano de re-regulamentação das instituições de comunicação, que onde está a ocorrer com mais vigor – Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela –, concentra-se mais no passado do rádio e da televisão analógicos, do que no futuro do rádio, da televisão e das novas mídias digitais, nestas incluídos jornais e revistas, na forma de portais da internet. Explica-se essa aparente discrepância política pela existência de um déficit normativo muito grande que existe na região, no que toca ao rádio e à televisão, ainda as mídias mais centrais do ponto de vistas político, econômico e sociocultural. Exemplifique-se esse déficit com a realidade brasileira, na qual, entre 1995 e 1997, processou-se um radical mudança estrutural no modelo institucional das telecomunicações, mas, à revelia inclusive da vontade do governo, quando o presidente da República era Fernando Henrique Cardoso, e o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, o modelo foi fracionado em dois, deixando-se de fora a radiodifusão, inclusive mediante uma artificial alteração constitucional. Os focos centrais da disputa perdida pelo governo então: a inclusão da radiodifusão na nova lei geral das telecomunicações, e a submissão do setor ao órgão regulador que seria, como foi, criado. De lá para cá, pelo

menos quatro tentativas foram feitas, as duas últimas já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de propor uma nova lei para o rádio e a televisão, e todas foram frustradas pelo poder de persuasão do lobby da radiodifusão comercial brasileira.

Conclusão

É fato que o cenário político-normativo da mídia latino-americana vive, hoje, um momento de muito debate e de muitas iniciativas legislativas, como é fato que esse cenário comporta muita polêmica e muita dúvida quanto às intenções dos atores envolvidos, governos, movimentos sociais e suas representações, partidos políticos, empresariado privado de comunicação e suas representações. Mas, não se pode simplificar todo esse rico cenário, esboçado de forma geral neste ensaio, transformando-o em uma batalha entre o bem e o mal, como muitas vezes se faz parecer, não importa quem esteja no *lado do bem*, da democracia, e quem esteja no *lado do mal*, do controle.

Esquerda e direita, centro-esquerda, centro-direita, liberalismo, capitalismo, socialismo, comunismo, autoritarismo, populismo: todas essas categorias e conceitos estão presentes no referido cenário, que é, por isso, por um lado, de uma grande riqueza teórica e, por outro, de prática política. Se este ou aquele governo, eventualmente no poder, se vale do cenário para atingir empresarialmente este ou aquele interesse que o contrariou, o que de fato acontece, isto não quer dizer que o atingido não o tenha também feito por merecer. Não se disputa poder, mesmo na democracia, sem contrariar interesses; não existe inocência completa na política. Ser dono de jornal, ou concessionário de rádio e televisão não dá a ninguém mandato automático de falar o tempo todo da defesa do interesse público contra possíveis arbítrios cometidos por um governante.

O fundamental da atual realidade midiática latino-americana é que ela se transformou em um grande laboratório de ideias, princípios e diretrizes de política pública, como há décadas não se via; e isto em um ambiente democrático, de eleições livres, pluripartidárias, com alternâncias de poder, sem que falem a esse ambiente, como seria de se esperar, radicalizações políticas, polarizações ideológicas, e desigual participação popular. Nada disso deve espantar; espanto, sim, seria deixar passar esse momento, no caso das ciências sociais, sem promover estudos e pesquisas que permitam, no tempo, a melhor compreensão dos seus detalhes e potenciais para o avanço constante da democracia e a sua consolidação na região.

Nota

1. Denominada Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação e presidida pelo jornalista e jurista irlandês Sean MacBride, ganhador dos Prêmios Nobel e Lênin da Paz, ela era integrada por: Elie Abel (EUA), Hubert Beuve-Méry (França), Eleke Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel García Marquez (Colômbia), Sergei Losev (União Soviética), Mochtar Lubis (Indonésia), Mustapha Masmoudi (Tunísia), Michio Nagai (Japão), Fred Isaac Akporuano Omu (Nigéria), Bogdan Osolnik (Iugoslávia), Gamal El-Oteifi (Egito), Johannes Pieter Pronk (Holanda), Juan Somavía (Chile), Boobli George Verghese (Índia), e Betty Zimmerman (Canadá).

Bibliografia

ALBORNOZ, L.A. **Al fin solos...** la nueva televisión del Mercosul. Buenos Aires: Ediciones La Crujía, 2000.

ALMEIDA, A.M. **Mídia Eletrônica**, seu controle nos EUA e no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1993.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. **Los dueños da la palabra:** acceso, estructura y concentración de los medios em la América Latina del Siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

BOLAÑO, C.; MASTRINI, G.; SIERRA, F. (Eds.). **Economía política, comunicación y conocimiento:** uma perspectiva crítica latinoamericana. Buenos Aires: Ediciones La Crujía, 2005.

CORN-REVERE, R. (Ed.). **Rationale e rationalizations:** regulating the electronic media. Washington, DC: The Media Institute, 1997.

EMERY, E.; EMERY, M. **The press and America:** an interpretative history of the mass media. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1978.

LEAL FILHO, L.L. **A melhor TV do mundo:** o modelo britânico de televisão. São Paulo: Summus Editorial, 1997.

LERNER, D.; SCHRAMM, W. **Comunicação e mudança nos países em desenvolvimento.** São Paulo: EDUSP, 1973.

MASTRINI, G. **Mucho ruido, pocas leyes:** economía y políticas de comunicación em la Argentina (1920-2004). Buenos Aires: La Crujía Ediciones, 2005.

MCCHESENEY, R. **The problem of the media:** U.S. communications politics in the 21st century. New York: Monthly Review Press, 2004.

RAMOS, M.C. Les politiques nationales de communication e la crise des paradigmes. In: ZYLBERBERG, J.; DEMÉRS, F. (Orgs.). **L'Amérique et les amériques.** Saint Foy (Québec): Les Presses de L'Université Laval, 1992. p.126-149.

RAMOS, M.C. Papel dos meios de comunicação de massa na abertura política brasileira – da sístole à diástole, os limites da democracia. In: MELO, J.M. (Org.). **Comunicação e transição democrática.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985. p.234-245.

RAMOS, M.C.; SANTOS, S. **Políticas de comunicação:** buscas teóricas e práticas. São Paulo: Editora Paulus, 1007.

SCHENKEL, P. *et al.* **Políticas nacionales de comunicación.** Quito: Editorial Época, 1981.

UNESCO, **Many voices, one world:** communication and society, today and tomorrow. London: Kogan Page, 1980.

ZUKERNIK, E. (Org.). **Observador de medios de comunicación en América Latina:** prensa, ciudadanía y democracia em Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2008.